

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

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

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
1. Wstęp	15
2. Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku	16
3. Miejsce ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w polskim systemie prawnym	50
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	77
Rozdział 1. Przepisy ogólne	79
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	79
Art. 1a. [Odesłanie do ustawy o odpadach]	90
Art. 1b. [Odpady roślinne, budowlane i rozbiórkowe]	90
Art. 2. [Definicje i delegacje]	91
Rozdział 2. Zadania gmin	117
Art. 2a. [Indywidualne ponoszenie opłat]	117
Art. 3. [Zadania gmin w ogólności]	120
Art. 3a. (uchylony)	148
Art. 3aa. [Poziomkowe poziomy na rok 2020]	148
Art. 3b. [Poziomy przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i składowania]	148
Art. 3c. [Ograniczenia składowania]	151
Art. 4. [Regulamin utrzymania czystości i porządku]	153
Art. 4a. [Selektywne zbieranie – delegacja]	178

Art. 4b.	[Odstępstwo od selektywnego zbierania]	180
Art. 4c.	[Cofnięcie zezwolenia na odstępstwo]	182
Rozdział 2a. Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych 184		
Art. 4d.	[Obowiązek selektywnego zbierania wytworzonych odpadów]	184
Rozdział 3. Obowiązki właścicieli nieruchomości 186		
Art. 5.	[Obowiązki utrzymania czystości i porządku]	186
Art. 6.	[Sposób wykonywania obowiązków]	227
Art. 6a.	[Przejęcie obowiązków przez gminę]	247
Art. 6b.	[Opłaty]	254
Rozdział 3a. Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę 255		
Art. 6c.	[Odbieranie odpadów komunalnych]	255
Art. 6d.	[Zamówienia publiczne]	263
Art. 6e.	(uchylony)	277
Art. 6f.	[Umowa w sprawie zamówienia publicznego. Wynagrodzenia]	277
Art. 6g.	(uchylony)	279
Art. 6h.	[Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	279
Art. 6i.	[Powstanie obowiązku ponoszenia opłat]	281
Art. 6j.	[Wysokość opłat]	283
Art. 6k.	[Określanie stawek opłat]	291
Art. 6ka.	[Niedopełnienie obowiązku selektywnego zbierania]	301
Art. 6l.	[Uiszczanie opłat]	304
Art. 6m.	[Deklaracja o wysokości opłaty]	306
Art. 6n.	[Wzór deklaracji i informacje]	311
Art. 6o.	[Decyzja o wysokości opłaty]	313
Art. 6p.	(uchylony)	317
Art. 6q.	[Odesłanie do Ordynacji podatkowej]	317
Art. 6qa.	[Egzekucja administracyjna]	318
Art. 6r.	[Przeznaczenie opłat]	321
Art. 6ra.	[Przyjmowanie odpadów z działalności rolniczej]	331
Art. 6s.	[Niedopełnienie obowiązku przez gminę]	332

Rozdział 4. Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług	334
Art. 7. [Rodzaje zezwoleń]	335
Art. 8. [Wniosek o zezwolenie]	359
Art. 8a. [Sprawdzanie wniosku]	367
Art. 8b. (uchylony)	369
Art. 9. [Zagadnienia proceduralne zezwoleń]	369
Art. 9a. (uchylony)	376
Rozdział 4a. Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych	377
Art. 9b. [Rejestr działalności]	377
Art. 9ba. [Prostowanie i wniosek o zmianę wpisu]	380
Art. 9c. [Wpis do rejestru]	380
Art. 9ca. [Termin wpisu do rejestru]	384
Art. 9cb. [Wykreślenie z rejestru]	385
Art. 9d. [Wymagania]	386
Art. 9e. [Obowiązki odbierającego odpady komunalne]	387
Art. 9ea. [Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	391
Art. 9f. (uchylony)	392
Art. 9g. [Wymagane poziomy]	392
Art. 9h. [Obowiązek przedłożenia rachunku]	393
Art. 9i. [Wniosek o wykreślenie z rejestru]	393
Art. 9j. [Wykreślenie z rejestru]	394
Art. 9ja. [Ponowny wpis]	398
Art. 9k. [Decyzja o zakazie wykonywania działalności]	398
Art. 9l. (uchylony)	400
Art. 9m. [Kalkulacja kosztów]	400
Rozdział 4b. Sprawozdawczość i analizy	402
Art. 9n. [Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne]	402
Art. 9na. [Sprawozdanie punktu selektywnego zbierania]	406
Art. 9nb. [Sprawozdanie innego zbierającego]	407
Art. 9o. [Sprawozdanie podmiotu odbierającego nieczystości ciekłe]	409
Art. 9oa. [Informacje dotyczące instalacji komunalnej]	412
Art. 9p. [Weryfikacja sprawozdań]	414

Art. 9q.	[Sprawozdanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta]	416
Art. 9r.	[Weryfikacja sprawozdań gminnych]	418
Art. 9s.	[Sprawozdanie marszałka województwa]	420
Art. 9t.	(uchylony)	422
Art. 9ta.	[Zachowanie terminów]	422
Art. 9taa.	[Niedokonywanie korekty sprawozdań]	423
Art. 9tb.	[Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi]	424
Rozdział 4c. Kontrola	427
Art. 9u.	[Organy kontroli]	427
Art. 9v.	[Pomoc Policji]	433
Art. 9w.	[Kontrola marszałka województwa]	433
Rozdział 4d. Kary pieniężne	435
Art. 9x.	[Odpowiedzialność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne]	444
Art. 9xa.	[Odpowiedzialność prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	451
Art. 9xaa.	[Odpowiedzialność innych zbierających odpady komunalne]	453
Art. 9xb.	[Odpowiedzialność opróżniających zbiorniki bezodpływowe lub osadniki i transportujących nieczystości ciekłe]	454
Art. 9y.	[Odpowiedzialność gminnych jednostek organizacyjnych]	458
Art. 9z.	[Odpowiedzialność gmin]	461
Art. 9za.	[Odpowiedzialność prowadzącego instalację komunalną]	466
Art. 9zb.	[Właściwość organów karzących]	467
Art. 9zc.	[Wysokość kar pieniężnych]	469
Art. 9zd.	[Uiszczanie kar pieniężnych]	473
Art. 9ze.	[Zawieszenie i umorzenie kary pieniężnej]	475
Art. 9zf.	[Odesłanie do Ordynacji podatkowej]	478
Rozdział 5. Przepisy karne	479
Art. 10.	[Odpowiedzialność za wykroczenia]	479

Rozdział 6. Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących, przepisy epizodyczne oraz przepisy końcowe	546
Art. 11. (pominięty)	546
Art. 12. (pominięty)	546
Art. 12a. [Sprawozdania za 2019 rok]	547
Art. 13. (pominięty)	547
Art. 14. [Wejście w życie]	547
Literatura wybrana	549
Wykaz orzeczeń	559
Indeks rzeczowy	565

Wykaz skrótów

Akty prawne

Kodeksy, Konstytucja, Ordynacja podatkowa i ustawa egzekucyjna

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ordynacja podatkowa – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)

u.p.e.a.,
ustawa
egzekucyjna

– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)

Ustawy podstawowe

u.c.p.g.

– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.)

pierwsza
ustawa
o odpadach

– ustawa z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.)

p.o.ś.

– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)

pr. wod.

– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.)

pr. bud.

– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)

ustawa
o ochronie
przyrody

– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)

u.odp.

– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.)

u.o.o.ś.

– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.)

u.o.z.

– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572 ze zm.)

ustawa
o planowaniu
przestrzennym

– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)

ustawa
z 2001 r.
o odpadach

– ustawa z 27.04. 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)

- u.z.z.w. – ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2023 r. poz. 537)
- Prawo wodne z 1974 r. – ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.)
- Prawo wodne z 2001 r. – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121)

Ustawy ustrojowe

- u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

Organy i instytucje

- MGK – d. Minister Gospodarki Komunalnej
- MLiPD – d. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego
- MR – d. Minister Rolnictwa
- MZ – Minister Zdrowia
- MŻiGW – d. Minister Żeglugi i Gospodarki Wodnej
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- PGLLP – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
- PGWWP – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
- RZGW – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN (seria karna)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna, Izba Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PE	– Problemy Ekologii
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
PK	– Przegląd Komunalny
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
Rz.	– Rzeczpospolita
ST	– Samorząd Terytorialny

Uwaga! Treść przepisów nieobowiązujących została wyróżniona tekstem pochyłym (kursywą), treść przepisów niebędących przepisami komentowanej ustawy została zapisana mniejszym stopniem pisma (petitem).¹

¹ Uwaga! W publikacji elektronicznej treść przepisów nieobowiązujących została wyróżniona tekstem pochyłym (kursywą) i wcięciem akapitu, treść przepisów niebędących przepisami komentowanej ustawy została wyróżniona poprzez wcięcie akapitu.

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 określają 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.

Ministrowie spraw wewnętrznych oraz robót publicznych zostali uprawnieni do wydawania przepisów sanitarnych normujących:

- 1) warunki, jakim powinny odpowiadać wszelkie publiczne i prywatne urządzenia do usuwania nieczystości i wód opadowych,
- 2) korzystanie z tych urządzeń,
- 3) warunki, jakim powinny odpowiadać ścieki nadające się do bezpośredniego wpuszczania do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi.

Gminy zostały zobowiązane do przedłożenia projektów urządzeń kanalizacyjnych i służących do oczyszczania ścieków celem zatwierdzenia przez właściwe organy administracji rządowej. Gdyby gmina nie przystąpiła do wykonania projektów oraz robót, władza nadzorcza byłaby uprawniona do wstawienia do jej budżetu potrzebnych na te cele sum.

Budowa i utrzymanie sieci kanalizacyjnej stanowiły wyłączne prawo gmin, gmina mogła jednak zezwolić na budowę tych urządzeń innej osobie prawnej lub fizycznej.

Rozporządzenie zawierało przepisy o odpowiedzialności za wykroczenia. Winni przekroczenia przepisów rozporządzenia oraz rozporządzeń wydanych na jego podstawie podlegali karze grzywny do 1000 zł i aresztu do 6 tygodni albo jednej z tych kar, jeżeli inne przepisy nie przewidywały kar surowszych. Orzecznictwo należało do powiatowych władz administracji ogólnej; skazany mógł żądać przekazania sprawy właściwemu sądowi okręgowemu, który orzekał ostatecznie.

Ważne w tych przepisach było zwrócenie szczególnej uwagi na sprawy kanalizacji oraz podkreślenie, że celem przepisów jest zapewnienie czystości gleby, wód i powietrza, czyli tego, co dziś uznaje się za trzon problematyki ochrony środowiska.

Warto zauważyć, że rozporządzenie z 1928 r. w brzmieniu pierwotnym nie zawierało przepisów dotyczących utrzymywania czystości na ulicach. Pojawiły się one dopiero w ustawie z 31.03.1938 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 210), która znowelizowała to rozporządzenie. Z nowych regulacji

wynikało, że w zasadzie na właścicielach (reprezentantach właścicieli lub zarządcach) przyległych nieruchomości ciążył obowiązek utrzymania porządku i czystości na połowie szerokości ulicy (chodnik i połowa szerokości jezdni) wzdłuż nieruchomości. Obowiązek ten obejmował również usuwanie błota, śniegu i lodu oraz posypywanie chodników szorstkimi materiałami w czasie gołoledzi.

Dwadzieścia lat później, ale jeszcze w okresie obowiązywania rozporządzenia z 1928 r., znakomity polski cywilista Adam Szpunar postawił pytanie, czy dość poważne obciążenie właścicieli nieruchomości z tego tytułu jest w nowych warunkach ustrojowych jeszcze uzasadnione. Odpowiedział na nie twierdząco, argumentując, że w większych miastach ówczesne prezydja rad narodowych nie byłyby w stanie podołać tego rodzaju obowiązkowi (zwłaszcza w czasie gęstych opadów śniegu). Przerzucenie ciężaru na właścicieli nieruchomości jest praktycznie jedynym sposobem rozwiązania problemu³.

4. Drugim kierunkiem regulacji spraw porządku i czystości były przepisy wydawane na podstawie ustawy z 21.02.1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu (Dz.U. Nr 27, poz. 198 ze zm.), która w art. 11 ust. 1 upoważniała Ministra Opieki Społecznej do wydawania rozporządzeń, wśród których pod lit. e wskazywała na dotyczące higieny publicznej oraz osobistej w związku z zapobieganiem i zwalczaniem chorób zakaźnych. Na tej podstawie tenże minister wydał rozporządzenie z 26.09.1935 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miejscach publicznych i niektórych miejscach prywatnych (Dz.U. Nr 76, poz. 476). Rozporządzenie to obowiązywało do początku lat 50. XX w., kiedy zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 12.07.1951 r. w sprawie utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach (Dz.U. Nr 40, poz. 306 ze zm.). W nowym rozporządzeniu uznano, że do utrzymywania porządku i czystości w nieruchomości jest zobowiązany jej właściciel, osoba reprezentująca jego prawa w stosunku do nieruchomości lub osoba sprawująca zarząd

³ A. Szpunar, *Glosa do uchwały SN z 19.05.1958 r.*, 4 CO 1/58 [w:] A. Szpunar, *Odpowiedzialność cywilna. Komentarz w formie glos*, Sopot 1997, s. 212.

nad nieruchomością, a także najemca, jeżeli chodzi o część składową nieruchomości. Dalsze przepisy rozporządzenia określały obowiązki ustawiania koszy na śmieci w miejscach publicznych, wyposażania zamieszkanymi nieruchomości w śmietniki, skrzynie na odpadki użytkowe, ustępy, trzepaki i spluwaczki oraz określały niektóre reguły korzystania z tych urządzeń i wywozu śmieci, formułowały także zakazy zanieczyszczania nieruchomości. Według rozporządzenia pomieszczenia dla zwierząt i gnojowniki miały być urządzone w taki sposób, aby nie zanieczyszczały terenu przyległego, a w szczególności studni, oraz aby nie zanieczyszczały powietrza wylotami. Rozporządzenie upoważniało prezydium powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych do wydawania zakazów utrzymywania zwierząt na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, jeżeli organy te uznały to za potrzebne ze względów zdrowotnych. Kolejne przepisy regulowały usuwanie padliny zwierząt oraz tępienie szczurów i myszy. Nadzór nad wykonywaniem rozporządzenia przekazano prezydiom powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych oraz organom Milicji Obywatelskiej. Prezydium gminnych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych oraz rad narodowych miast stanowiących powiaty miejskie zostały zobowiązane do wydania w terminie 3 miesięcy szczegółowych przepisów sanitarno-porządkowych lub uzgodnienia wydanych już przepisów z postanowieniami rozporządzenia.

5. Rozporządzenie Prezydenta z 1928 r. obowiązywało do końca lat 50., kiedy weszła w życie ustawa z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167 ze zm.). Rady narodowe miast i osiedli zostały zobowiązane do czuwania nad utrzymaniem na ich terenie czystości i porządku oraz zapewnienia ścisłego przestrzegania obowiązujących w tej mierze przepisów. Przez nieczystości należało rozumieć odpadki domowe, zmiotki uliczne, wydaliny ludzkie i zwierzęce oraz ścieki miejskie i wody opadowe na ulicach, placach i w innych miejscach przeznaczonych do publicznego użytku. Przez ścieki miejskie rozumiano ścieki spływające do miejskich urządzeń kanalizacyjnych odprowadzających nieczystości płynne do wód powierzchniowych lub do ziemi.

Stosownie do art. 3 właściwe organy administracji prezydów rad narodowych miast i osiedli zostały zobowiązane do:

- 1) zapewnienia usuwania i unieszkodliwiania nieczystości w sposób chroniący glebę, wodę i powietrze od zanieczyszczenia,
- 2) zapewnienia budowy i prawidłowej eksploatacji ogólnomiejskich urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków miejskich,
- 3) ustalania lokalizacji budowy urządzeń do unieszkodliwiania nieczystości,
- 4) ustalania warunków i częstotliwości usuwania nieczystości z nieruchomości i dróg miejskich,
- 5) ustalania rodzajów urządzeń przeznaczonych do gromadzenia nieczystości na terenie nieruchomości oraz na ulicach i placach miejskich, a także zasad rozmieszczania tych urządzeń.

Wymaga podkreślenia, że w art. 3 ust. 1 ustawy ustawodawca utrzymał ideę rozporządzenia z 1928 r., że działania w zakresie czystości i porządku mają zapewnić ochronę gleby, wody i powietrza przed zanieczyszczeniem, czyli – gdyby użyć dzisiejszego języka – ochronę podstawowych komponentów środowiska przed zanieczyszczeniami.

Artykuł 4 ustawy nakładał obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości na osoby i jednostki sprawujące jej zarząd. Obowiązek ten obejmował:

- 1) zamiatanie, zbieranie, gromadzenie i usuwanie nieczystości w przeznaczonych do tego celu urządzeniach:
 - a) z części zabudowań przeznaczonych do wspólnego użytku mieszkańców i z powierzchni między zabudowaniami,
 - b) z terenów niezabudowanych,
 - c) wzdłuż nieruchomości – z chodników i połowy szerokości jezdni, jeżeli zaś nieruchomość przylegała do placu publicznego – z pięciometrowego pasa wzdłuż chodnika;
- 2) wyposażenie nieruchomości w urządzenia do gromadzenia nieczystości służące do wspólnego użytku ogółu mieszkańców nieruchomości,

- 3) skrapianie wodą chodnika i jezdni do połowy jej szerokości względnie pięciometrowego pasa przyległego do placu publicznego przed zamiataniem i polewanie wodą w porze letniej;
- 4) oczyszczanie ze śniegu, błota i lodu chodnika i jezdni do połowy jej szerokości względnie pięciometrowego pasa przyległego do placu publicznego i stosowania środków do usuwania gołoledzi i ślizgawicy;
- 5) wywóz nieczystości do miejsc na ten cel przeznaczonych lub usuwanie nieczystości w inny sposób odpowiadający wymaganiom sanitarnym;
- 6) unieszkodliwianie nieczystości zawierających składniki niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt.

Ustawa zapowiadała, że w miejscowościach, w których utworzono komunalne przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania, do nich będzie należeć usuwanie nieczystości i utrzymanie porządku na części dróg i terenów nieobjętych obowiązkami innych podmiotów, a także odpłatny wywóz nieczystości lub usuwanie ich w inny sposób.

Prezydium rady narodowej miasta lub osiedla mogło upoważnić do wykonywania zadań objętych ustawą przedsiębiorstwa spółdzielcze lub osoby fizyczne na warunkach określonych przez to prezydium.

Artykuł 6 ustawy postanawiał, że odpowiedzialność za wykonywanie czynności określonych w art. 4 ponoszą osoby sprawujące zarząd nieruchomości, dozorczy domów lub inne osoby, które na podstawie umowy z zarządem nieruchomości podjęły się wykonywania tych czynności, albo też pracownicy jednostek sprawujących zarząd nieruchomości, którym powierzono wykonywanie tych czynności.

Zauważyć wypada, że ustawa z 1959 r. pozostawiła wprowadzony w 1938 r. obciążający właścicieli (zarządców) nieruchomości obowiązek oczyszczania ze śniegu, błota i lodu nie tylko chodnika, ale i części jezdni. W okresie obowiązywania tej ustawy pojawiły się wszakże wątpliwości. Znamienne z tego punktu widzenia jest orzeczenie SN wydane w sprawie cywilnej, które głosi, że zakres obowiązków zarządcy nieru-

chomości i wypływająca z niewykonania tych obowiązków odpowiedzialność powinny być oceniane nie tylko w płaszczyźnie obowiązków właściciela, ale również pod kątem kształtujących te obowiązki zasad współżycia społecznego. Wymaganie od właściciela, aby wyłącznie własnym kosztem i staraniem utrzymywał w czystości i porządku drogę o charakterze międzynarodowym do połowy jej szerokości, może być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w sytuacji, kiedy wydatki na ten cel przekraczałyby rozsądne obciążenie związane z faktem posiadania własnej nieruchomości⁴.

W kwestii przepisów wykonawczych ustawa zawierała następujące postanowienia:

- 1) MGK i MŻiGW zostali zobowiązani do określenia, w porozumieniu z MZ, jakim warunkom powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do miejskich urządzeń kanalizacyjnych,
- 2) MŻiGW został zobowiązany do określenia, w porozumieniu z MZ, MR, MLiPD, jakim warunkom powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do wód powierzchniowych na terenie miast, osiedli i gromad,
- 3) MGK został zobowiązany do określenia, w porozumieniu z MŻiGW i MZ oraz Prezesem Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury, warunków, jakim powinny odpowiadać urządzenia do gromadzenia, usuwania lub unieszkodliwiania nieczystości i sposobów korzystania z tych urządzeń,
- 4) MGK został zobowiązany do określenia obowiązków osób i jednostek organizacyjnych sprawujących zarząd budynków mieszkalnych oraz obowiązków najemców lokali w zakresie postępowania z odpadami użytkowymi pochodzącymi z tych budynków mieszkalnych,
- 5) prezydium rad narodowych miast i osiedli zostały zobowiązane do wydania szczegółowych instrukcji uwzględniających warunki miejscowe,
- 6) wojewódzkie rady narodowe zostały upoważnione do określania, w jakim zakresie przepisy ustawy mają być stosowane na terenie gromad, biorąc pod uwagę potrzeby i warunki lokalne.

⁴ Wyrok SN z 27.11.1972 r., II CR 478/72, OSNC 1973/7–8, poz. 140.

Ustawa zawierała przepisy karne typizujące wykroczenia. W myśl art. 13 za najpoważniejsze wykroczenia polegające na naruszeniu przepisów ustawy i przepisów wykonawczych groziła kara aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 4500 zł. Artykuł 14 typizował samodzielne wykroczenia:

- 1) zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc przeznaczonych do użytku powszechnego, takich jak ulice, place, ogrody, zieleńce itp., albo miejsc w części zabudowań przeznaczonych do wspólnego użytku i na terenach niezabudowanych pomiędzy budynkami,
- 2) uszkodzanie urządzeń przeznaczonych do utrzymania czystości,
- 3) niszczenie lub uszkodzanie roślinności albo deptanie trawy w parkach, ogrodach i zieleńcach przeznaczonych do użytku powszechnego.

Wykroczenia te były zagrożone wyłącznie grzywną od 50 do 3000 zł, z zastrzeżeniem: „o ile czyn nie jest zagrożony karą surowszą na podstawie innych przepisów”.

Przepisy karne ustawy z 1959 r. utraciły moc (art. 13 częściowo, art. 14 w całości) na podstawie ustawy z 20.05.1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 12, poz. 115) i w ich miejsce weszły przepisy art. 117, 144 i 145 k.w.

Po wejściu w życie ustawy z 22.04.1959 r. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 12.07.1951 r. w sprawie utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach nadal obowiązywało, ale po roku najważniejsze jego przepisy (§ 1–4) zostały – rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 24.02.1960 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków dozorców domów (bloków, kolonii) oraz innych osób zobowiązanych do utrzymania porządku i czystości w miastach o osiedlach (Dz.U. Nr 14, poz. 81 ze zm.) – uchylone w odniesieniu do miast i osiedli. Tak więc po roku 1960 rozporządzenie z 12.07.1951 r. obowiązywało nadal w odniesieniu do terenów wiejskich w całości, a w odniesieniu do miast i osiedli w zakresie uregulowanym w § 5–10.

6. Ważną zmianę w zakresie regulacji prawnej kwestii porządku i czystości przyniosła ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38,

poz. 230 ze zm.), która objęła zakresem swojej regulacji wszystkie zagadnienia związane z zaopatrzeniem w wodę oraz kanalizacją miast i wsi. W brzmieniu pierwotnym ustawy w jej dziale IV „Budownictwo wodne” znajdował się rozdział 3 „Zaopatrzenie w wodę”, którego podstawowe regulacje były następujące:

- 1) po pierwsze, zdefiniowano:
 - a) urządzenia zaopatrzenia w wodę jako studnie publiczne oraz urządzenia wodne służące do ujęcia i poboru wody, jak również urządzenia służące do jej magazynowania, uzdatniania i rozprowadzania,
 - b) urządzenia kanalizacyjne jako urządzenia służące do ujęcia, oczyszczania oraz odprowadzania ścieków;
- 2) po drugie, wprowadzono charakterystyczne rozróżnienie:
 - a) urządzenia zaopatrzenia w wodę i urządzenia kanalizacyjne miast oraz państwowych jednostek gospodarki rolnej były wykonywane na koszt państwa,
 - b) urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorcze urządzenia kanalizacyjne wsi były wykonywane na koszt państwa za zwrotem części kosztów przez zainteresowanych właścicieli nieruchomości,
 - c) inne urządzenia zaopatrzenia w wodę i urządzenia kanalizacyjne miały wykonywać zakłady na własny koszt;
- 3) po trzecie, zobowiązano właściciela budynku w mieście do założenia, w czasie jego budowy, wewnętrznej instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej na własny koszt; połączenie jej z przewodami sieci wodociągowej i kanalizacyjnej stanowiącej własność państwa powinno było nastąpić w terminie ustalonym przez właściwy organ administracji.

7. Najdonioślejsza zmiana nastąpiła wraz z wejściem w życie ustawy z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz.U. Nr 3, poz. 6, późniejszy tekst jedn.: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Uchyliła ona w całości ustawę z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach, co pociągnęło za sobą utratę mocy obowiązującej przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tej ostatniej. W zamian ustawa o ochronie środowiska

zamieściła jedynie ramowe przepisy dotyczące czystości i porządku w rozdziale 8 „Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami” działu II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska”.

Przepisy te ograniczyły się do:

- 1) określenia zasady, że terenowe organy administracji państwowej zapewniają warunki organizacyjne i techniczne niezbędne do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie porządku i czystości na terenie objętym ich właściwością (art. 56);
- 2) zdefiniowania pojęcia utrzymania porządku i czystości jako polegającego na usuwaniu z terenów miast i wsi o zwartej zabudowie oraz w poszczególnych nieruchomościach odpadów i innych zanieczyszczeń powstających w związku z bytowaniem człowieka i jego działalnością oraz na oczyszczaniu ze śmieci, odpadów, śniegu, lodu i błota ulic, dróg i placów publicznych (art. 57 ust. 1);
- 3) nałożenia tak ujętego obowiązku na:
 - a) właścicieli i zarządców nieruchomości,
 - b) użytkowników lokali, nieruchomości oraz obiektów przeznaczonych do celów handlowych, gastronomicznych, magazynowych i innych celów gospodarczych, jak też obiektów przeznaczonych na cele użyteczności publicznej,
 - c) kierowników budów – w stosunku do nieruchomości będących terenami budowy,
 - d) jednostki organizacyjnej użytkujące tereny służące komunikacji publicznej,
 - e) terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego – w stosunku do terenów niewymienionych w pkt 1–4 (art. 57 ust. 2);
- 4) zobowiązania Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia:
 - a) szczegółowych zadań terenowych organów administracji państwowej w sprawach ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami,
 - b) szczegółowych obowiązków jednostek organizacyjnych i osób fizycznych wynikających z art. 53–55 i 57,

- c) zasad odpłatnego lub nieodpłatnego utrzymania porządku i czystości przez komunalne przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania (art. 58).

Wykonując tę delegację, Rada Ministrów wydała 30.09.1980 r. rozporządzenie w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach (Dz.U. Nr 24, poz. 91 ze zm.). Rozporządzenie składało się z trzech rozdziałów. Rozdział 1 „Przepisy ogólne” zawierał definicje (§ 1) i generalne określenie obowiązków terenowych organów administracji państwowej (§ 2). Rozdział 2 „Ochrona środowiska przed odpadami” regulował zagadnienia składowisk odpadów (§ 3–6), gospodarczego wykorzystania, usuwania i unieszkodliwiania odpadów specjalnych (§ 7) i spalania odpadów na powierzchni ziemi (§ 8) oraz rozciągał przepisy § 3–8 na usuwanie i likwidację surowców, produktów i innych materiałów uznanych za nieprzydatne do gospodarczego wykorzystania (§ 9). Rozdział 3 „Utrzymanie czystości i porządku w miastach i wsiach” (§ 10–17) stanowił uszczegółowienie przepisu art. 57 ustawy o ochronie środowiska oraz zawierał delegacje do wydania dalszych przepisów wykonawczych.

Przepisy trzeciego rozdziału warto przytoczyć w tym miejscu w pełnym brzmieniu pierwotnym, gdyż zapoznanie się z nimi pozwoli lepiej zrozumieć regulacje obowiązujące i powstające na ich tle problemy. Oto treść dawnych przepisów:

Rozdział 3. Utrzymanie czystości i porządku w miastach i wsiach

§ 10. Jednostki organizacyjne i osoby fizyczne będące właścicielami lub zarządcami nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast lub wsi zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) *usuwanie odpadów z niezabudowanych części nieruchomości i z części obiektu budowlanego przeznaczonego do wspólnego użytku oraz gromadzenie tych odpadów w miejscach na ten cel przeznaczonych, a w razie potrzeby odpowiednie ich unieszkodliwienie,*
- 2) *wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do gromadzenia odpadów oraz utrzymanie ich w odpowiednim stanie sanitarno-porządkowym,*

- 3) *oczyszczanie ze śniegu, lodu, błota oraz z innych zanieczyszczeń chodników, położonych wzdłuż nieruchomości, i połowy szerokości jezdni na terenach miast i wsi o zwartej zabudowie, a także usuwanie śliskości w sposób wymagany przepisami; w odniesieniu do placu publicznego lub jezdni o szerokości powyżej 20 m – oczyszczanie i usuwanie śliskości z chodników i pasa jezdni o szerokości 5 m albo tylko z chodników, gdy ich szerokość przekracza 10 m.*
- § 11. *Obowiązki utrzymania czystości i porządku określone w § 10:*
- 1) *na terenie budowy oraz na przylegających do niego chodnikach, jezdniach, ulicach i placach publicznych – ciążą na kierownikach budowy,*
 - 2) *w odniesieniu do lokali i obiektów budowlanych służących do celów handlowych, gastronomicznych, magazynowych, produkcyjnych i innych podobnych celów użyteczności publicznej – ciążą na użytkownikach tych lokali i obiektów budowlanych, przy czym obowiązki te wykonują oni także na zewnątrz lokalu, w najbliższym otoczeniu i na jego zapleczu, na powierzchni ustalonej z zarządcą nieruchomości.*
- § 12. *Oczyszczanie przystanków komunikacyjnych oraz wydzielonych torowisk tramwajowych ze śmieci, odpadów, śniegu i lodu należy do przedsiębiorstw komunikacyjnych.*
- § 13. *Obowiązek utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach o zwartej zabudowie na terenach niewymienionych w § 10–12 spoczywa na terenowym organie administracji państwowej stopnia podstawowego.*
- § 14. 1. *Odpowiedzialność za wykonywanie czynności mających na celu wykonanie obowiązków, o których mowa w § 10–12, ponoszą osoby sprawujące zarząd nieruchomości, dozorczy domów lub inne osoby, które w drodze umowy z zarządcą nieruchomości podjęły się wykonywania tych czynności, albo też pracownicy jednostek sprawujących zarząd nieruchomości, którym powierzono wykonywanie tych czynności.*
2. *Odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem obowiązków dozorców domów lub osób, które podjęły się wykonywania lub którym powierzono wykonywanie czynności wymienionych w ust. 1, ponoszą osoby sprawujące zarząd nieruchomości.*
3. *Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska określi w drodze zarządzenia zakres i sposób wykonywania obowiązków dozorców domów oraz osób, które stosownie do przepisów mają obowiązek utrzymania porządku i czystości.*

§ 15. *Terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego na podstawie wytycznych Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska określił:*

- 1) *szczegółowe zadania przedsiębiorstw oczyszczania,*
- 2) *rodzaje robót i czynności wykonywanych na zasadach odpłatności przez przedsiębiorstwa oczyszczania.*

§ 16. *Jednostki organizacyjne i osoby fizyczne, na których ciążyą obowiązki określone w § 10–12, mogą powierzyć ich wykonanie komunalnym przedsiębiorstwom oczyszczania na zasadach odpłatności.*

§ 17. *Przepisy w sprawie usuwania odpadów wydają w porozumieniu z Ministrem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska:*

- 1) *Ministrowie Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych – w odniesieniu do terenów zajmowanych przez podległe im jednostki organizacyjne,*
- 2) *Minister Komunikacji – w odniesieniu do terenów kolei,*
- 3) *Minister Zdrowia i Opieki Społecznej – w odniesieniu do terenów zajmowanych przez zakłady opieki zdrowotnej,*
- 4) *Minister Sprawiedliwości – w odniesieniu do terenów zajmowanych przez jednostki organizacyjne więziennictwa.*

Na podstawie art. 58 ustawy i § 14 ust. 3 rozporządzenia Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska wydał 28.02.1982 r. zarządzenie w sprawie zakresu obowiązków dozorców domów (M.P. Nr 9, poz. 62).

Warto zauważyć, że rozporządzenie z 1980 r. w nieco złagodzonej formie utrzymało obciążający właścicieli nieruchomości obowiązek czyszczenia nie tylko chodnika, ale i części jezdni. Niektóre zagadnienia będące przedmiotem przepisów ustawy z 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach zostały uregulowane w innych aktach wykonawczych do ustawy o ochronie środowiska. Na przykład w wydanym na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 5.09.1980 r. w sprawie stosowania środków chemicznych na ulicach, placach i innych drogach

publicznych (Dz.U. Nr 20, poz. 75) uregulowano zagadnienia usuwania śliskości.

8. W tym stanie prawnym weszła w życie ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 95). Z punktu widzenia tego komentarza najistotniejsze znaczenie miały przepisy art. 6 i 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 12 ustawy samorządowej, których pierwotna treść była następująca:

Art. 6. 1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska,

(...)

3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,

(...)

12) zieleni komunalnej i zadrzewień.

Z takiego ujęcia zdawało się wynikać, że ustawodawca nie zaliczył ani spraw związanych ze ściekami komunalnymi, nieczystościami, odpadami komunalnymi, ani spraw zieleni komunalnej i zadrzewień do ochrony środowiska, skoro umieścił je w odrębnych pkt 3 i 12, podczas gdy o ochronie środowiska mowa jest w pkt 3. Jednakże w doktrynie zakwestionowano takie rozróżnienie i wskazano, że prowadzi ono do zbyt wąskiego ujmowania ochrony środowiska, do której na pewno należy oczyszczanie ścieków komunalnych czy utylizacja odpadów⁵. Dodać trzeba, że sprawy zieleni komunalnej i zadrzewień należą dziś

⁵ M. Górski, *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska*, PiP 1993/6, s. 62.

do ochrony przyrody, a więc tym samym do ochrony środowiska. Tak więc treść art. 7 ust. 1 ustawy samorządowej bynajmniej nie zmuszała do przyjęcia wniosku, że to, co znalazło się poza pkt 3, nie należy do ochrony środowiska. Dopiero analiza teoretyczna pozwalała ujawnić zachodzące tu relacje.

Konsekwencją ustawy samorządowej było przesunięcie kompetencji w analizowanej dziedzinie. Przepis art. 1 pkt 16 lit. c ustawy z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) przekazał do właściwości organów gminy jako zadanie własne „zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości” (art. 56 ustawy o ochronie środowiska). W konsekwencji Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, wydając w 1994 r. tekst jednolity ustawy o ochronie środowiska, zastąpił w art. 56 wyrazy „terenowe organy administracji państwowej” wyrazami „organy gmin”. Spowodowało to protest Unii Metropolii Polskich, która uważała, że minister naruszył prawo, wprowadzając do tekstu zmianę, której ustawodawca nie dokonał. Unia wskazała, że skoro art. 53 ustawy z 22.03. 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123 ze zm.) zawierał domniemanie, że kompetencje dawnych terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego przechodzą do wojewodów, a art. 56 ustawy o ochronie środowiska określał zadania wszystkich organów terenowych, czyli także zadania organów stopnia wojewódzkiego, przeto przepis ten (tj. art. 56 ustawy o ochronie środowiska) powinien być uzyskać następujące brzmienie: „Gminy i wojewodowie zapewniają warunki organizacyjne i techniczne dla ochrony środowiska przed odpadami oraz dbają o utrzymanie czystości i porządku na terenie objętym ich właściwością”. Unia zapowiedziała skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego⁶, co też uczyniła. Sprawa została rozpoznana przez Trybunał, który orzeczeniem z 21.01.1997 r., K 18/96 (OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2) uznał, że

⁶ G. Romanowski, *Nowelizacja poprzez obwieszczenie*, Rz. z 6.09.1996 r.

minister w obwieszczeniu zmienił treść ustawy przez to, że wykluczył jakiegokolwiek inne podmioty poza gminami z kręgu odpowiedzialnych za ochronę środowiska przed odpadami. Zdaniem Trybunału było to naruszenie zarówno zasad państwa prawa, jak i konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy w państwie⁷.

9. Dodać wypada, że istotne zagadnienia dotyczące czystości i porządku uregulowano w wydanym na podstawie Prawa budowlanego rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 14.12.1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst pierwotny Dz.U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46). W dziale II rozporządzenia „Zabudowa i zagospodarowanie działki budowlanej” zamieszczone zostały przepisy dotyczące miejsca gromadzenia odpadów stałych, a także zbiorników na nieczystości ciekłe.

10. Jeszcze przed wejściem w życie reformy samorządowej rozpoczęły się prace legislacyjne nad reformą prawa ochrony środowiska. W latach 1989–1991 przygotowano projekt ustawy o ochronie środowiska przyrodniczego (ustawa miała także obejmować regulacje dotyczące odpadów, w tym odpadów komunalnych), któremu jednak nie nadano dalszego biegu, a wobec uchwalenia 16.10.1991 r. odrębnej (nieobowiązującej już) ustawy o ochronie przyrody (tekst pierwotny Dz.U. Nr 114, poz. 492, późniejszy tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.) wypracowana wówczas koncepcja ustawy integrującej ochronę środowiska i ochronę przyrody legła w gruzach. Ponieważ nie było wątpliwości, że najsłabszym ogniwem systemu prawnego ochrony środowiska są uregulowania dotyczące odpadów, przeto podjęto jednocześnie prace nad dwiema ustawami:
 - 1) o odpadach, której projekt powstał w ówczesnym Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
 - 2) o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, której projekt powstał w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

⁷ J. Korner, *Minister zmienił treść ustawy. Błąd w jednolitym tekście*, Rz. z 22.01.1997 r.

11. Projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skierowano do Marszałka Sejmu 5.01.1996 r. W uzasadnieniu projektu jego autorzy zaakcentowali, że wprowadzie utrzymanie czystości i porządku na terenach zurbanizowanych znalazło formułę w ustawie o ochronie środowiska i w rozporządzeniu wykonawczym do niej, jednakże przedmiot tych aktów prawnych został sprowadzony do regulacji spraw usuwania odpadów z miast i wsi o zwartej zabudowie. Zdaniem autorów projektu struktura prawodawstwa dotyczącego utrzymania czystości i porządku na terenach zurbanizowanych nasuwała wrażenie niezbyt trafnych powiązań legislacyjnych. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do sfery gospodarki komunalnej i kompetencyjnie bardziej przejrzyste byłoby wyłączenie regulacji prawnych w tym przedmiocie z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jako nieprzystających do kategorii ochrony środowiska i instrumentów tej ochrony. W tym przedmiocie dopatrzeć się można było, zdaniem projektodawców, pozbawienia unormowań z zakresu utrzymania czystości i porządku gwarancji egzekucyjnych i sankcji karnych, jakimi obwarowano ochronę innych elementów środowiska. Według autorów projektu sztuczne włączenie spraw utrzymania czystości i porządku na terenach zurbanizowanych do ustawy o ochronie środowiska odbiło się na niektórych rozwiązaniach rozporządzenia Rady Ministrów z 30.09.1980 r. wykraczających poza delegację ustawową, co wynikało z mechanicznego przeniesienia do rozporządzenia treści ustawy z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach. Dalej autorzy projektu wskazali, że rozciągnięcie zasięgu obowiązywania ustawy na teren wszystkich gmin usunie dotychczasowy mankament ustawy o ochronie środowiska, który ograniczał regulacje spraw czystości i porządku do terenów miast i wsi o zwartej zabudowie. W ocenie autorów projekt ustawy spełniał powszechne postulaty organizacji i jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Projekt uzyskał pozytywną opinię Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, który uznał, że postulowane rozwiązania są zgodne z prawem europejskim, gdyż przede wszystkim

⁸ Druk sejmowy nr 1463, Warszawa, 5.01.1996 r.

realizują dyrektywę ramową 75/442/EWG z 15.07.1975 r. (zmienioną dyrektywą 91/156/EWG z 18.03.1991 r.) w sprawie odpadów i gospodarowania nimi. Odnosi się to w szczególności do tych rozwiązań projektu, które kształtują obowiązki właścicieli nieruchomości oraz wprowadzają wymóg legitymowania się zezwoleniem na świadczenie usług związanych z utrzymaniem czystości i porządku (z wyjątkiem komunalnych jednostek organizacyjnych). W konkluzji pełnomocnik rządu stwierdził, że projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem europejskim, w tym z postanowieniami Europejskiego Układu Stowarzyszeniowego⁹.

Na posiedzeniu 29.02.1996 r. Sejm skierował projekt do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Ustawodawczej, które rozpatrywały go na posiedzeniach 14.03.1996 r. i 3.07.1996 r. i po wprowadzeniu kilku poprawek przedłożyły Sejmowi wraz z wnioskami mniejszości¹⁰.

Projekt ustawy został uchwalony 13.09.1996 r. i skierowany do Senatu, który zaaprobował go bez uwag.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w wersji pierwotnej liczyła 14 artykułów, ujętych w sześciu rozdziałach:

- 1) „Przepisy ogólne” (art. 1 i 2),
- 2) „Zadania gmin” (art. 3 i 4),
- 3) „Obowiązki właścicieli nieruchomości” (art. 5 i 6),
- 4) „Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług” (art. 7–9),
- 5) „Przepisy karne” (art. 10),
- 6) „Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących oraz przepisy końcowe” (art. 11–14).

Ustawa wprowadziła zmiany w dwóch aktach normatywnych: w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, z której usunęła przepisy

⁹ Opinia końcowa z 3.01.1996 r. Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej o zgodności projektu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z prawem Unii Europejskiej, wyrażona w trybie § 4 uchwały nr 16 Rady Ministrów z 29.03.1994 r.

¹⁰ Sprawozdanie Komisji z 3.07.1996 r., druk sejmowy nr 1813.

dotyczące odpadów komunalnych, oraz w ustawie samorządowej, w której doprecyzowała kilka pojęć.

12. Sprawy postępowania z odpadami zostały uregulowane generalnie w wydanej po niecałym roku ustawie z 27.06.1997 r. o odpadach (Dz.U. Nr 96, poz. 592 ze zm.). Ustawa ta nie wprowadziła żadnych zmian do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
13. Dla problematyki obejmowanej tradycyjnie przepisami o czystości i porządku istotne znaczenie miało uchwalenie 7.06.2001 r. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która skreśliła rozdział 3 „Zaopatrzenie w wodę” działu IV wtedy jeszcze obowiązującej ustawy – Prawo wodne z 1974 r.
14. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była wielokrotnie nowelizowana. Ze względów poznawczych warto te nowelizacje krótko prześledzić.

Pierwsza nowelizacja, dokonana ustawą z 24.04.1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 60, poz. 369), rozszerzyła zadania gmin o budowę, utrzymanie i eksploatację grzebowisk i miejsc spalania zwłok zwierzęcych i ich części oraz o znakowanie obszarów dotkniętych chorobą zakaźną zwierząt.

Druga nowelizacja, dokonana ustawą z 20.08.1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm.), miała charakter czysto porządkowy, zastępując w art. 13 wyrażenie „podmioty gospodarcze” wyrażeniem „przedsiębiorcy”.

Trzecia nowelizacja, dokonana ustawą z 3.03.2000 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 22, poz. 272), zmieniła definicję odpadów komunalnych, zaliczając do nich także odpady powstające w pomieszczeniach użytkowanych na cele biurowe lub socjalne przez wytwarzającego odpady.

Czwarta nowelizacja, dokonana ustawą z 27.07.2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085), miała charakter fundamentalny, gdyż była konsekwencją wejścia w życie dwóch podstawowych dla ochrony środowiska ustaw, jakimi były:

- 1) nadal obowiązująca ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- 2) już nieobowiązująca ustawa z 27.04.2001 r. o odpadach.

W konsekwencji ustawodawca zmienił niemal wszystkie przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Piąta nowelizacja, dokonana ustawą z 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800), była związana ze zmianami organizacyjnymi w administracji i polegała na zastąpieniu w art. 2 ust. 4 zwrotu „minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i budownictwa” sformułowaniem „minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej”.

Szоста nowelizacja, dokonana ustawą z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984), była związana z likwidacją zarządów gmin i polegała na zastąpieniu w art. 7 ust. 3 i 4 wyrażenia „zarząd gminy” określeniem „wójt, burmistrz lub prezydent miasta”.

Siódma nowelizacja, dokonana ustawą z 19.12.2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 7, poz. 78), zmieniła ust. 1 w art. 6 oraz dodała do tego przepisu ust. 1a, zredukowała zezwolenia wydawane na podstawie ustawy w odniesieniu do odpadów (art. 7 ust. 1 pkt 1) do zezwoleń na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości oraz nieznacznie zmieniła art. 8 i 9. Szczególnie istotną była zmiana art. 7 ust. 1. Pierwotnie zezwolenia na podstawie tego przepisu były udzielane na „usuwanie, wykorzystywanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych”. Po nowelizacji z 2001 r. udzielano ich na

„zbieranie i transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych”, a teraz na „odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”. Można przeto powiedzieć, że ustawodawca stworzył nowy model kontroli gospodarki odpadami komunalnymi, ale jego powstanie należy przypisać nie tyle zmianom ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ile zmianom ustawy o odpadach¹¹.

Ósma nowelizacja, dokonana ustawą z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959), polegała jedynie na dodaniu do tytułu ustawy odnośnika nr 1 informującego, że ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dwóch dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy 75/442/EWG z 15.07.1975 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. WE L 194 z 25.07.1975, s. 39, ze zm.),
- 2) dyrektywy 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991, s. 40, ze zm.).

Dziewiąta nowelizacja, dokonana ustawą z 2.07.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808), nieznacznie zmieniła art. 8 oraz dodała art. 8a (badanie wniosków o zezwolenie) i art. 8b (kontrola).

Dziesiąta nowelizacja, dokonana ustawą z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 729), dodała do art. 5 nowy ust. 7 nakazujący wydawanie decyzji w razie stwierdzenia niewykonywania przez właścicieli nieruchomości i inne podmioty obowiązków określonych w ustawie o czystości i porządku.

Jedenasta nowelizacja, dokonana ustawą z 29.07.2005 o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175,

¹¹ J. Jerzmański, *Nowelizacja ustawy o odpadach. Rady na odpady*, Rz. z 11.06.2003 r., dodatek „Vademecum Rzeczpospolitej”, s. 4.

poz. 1458 ze zm.), miała charakter pozornie fundamentalny, zmieniała bowiem niemal wszystkie przepisy merytoryczne ustawy o czystości i porządku. W istocie wszakże zmiany te mają głównie charakter porządkujący i uściślający, nie zmieniają natomiast koncepcji wypracowanej w latach 2001–2002. Należy jednak zauważyć, że ta nowelizacja została poprzedzona ostrymi polemikami najpierw przy wypracowywaniu koncepcji, następnie w Sejmie i Senacie. Resort środowiska dostrzegł wagę problemu w dokumencie „Koncepcja systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce” z listopada 2004 r. Zawarto w nim propozycje uzdrowienia sytuacji i uwzględnienia interesów gmin. Zasadniczo koncepcja zakładała możliwość przejęcia przez gminy wszystkich obowiązków związanych z odpadami komunalnymi (bez konieczności przeprowadzania referendum) przez budowę systemu odbioru odpadów opartego na zawieraniu umów z wybranymi w drodze przetargu przedsiębiorcami lub samodzielnej realizacji tych zadań, ale już bez konkurencji.

W kolejnej wersji projektu zmian, z marca 2005 r., zachowano możliwość przeprowadzenia referendum, ale dodatkowo przewidziano możliwość wydania uchwały o przejęciu obowiązków mieszkańców i ustanowienia tzw. podatku śmieciowego w trybie interwencyjnym, w razie stwierdzenia nieprawidłowości w istniejącym systemie¹². Propozycje spotkały się ze sprzeciwem prywatnych firm zajmujących się wywozem śmieci¹³. Zasadniczy spór co do koncepcji można w pewnym uproszczeniu sprowadzić do różnicy stanowisk między Krajową Izbą Gospodarki Odpadami, opowiadającą się za przejęciem wszystkim obowiązków w tym zakresie przez gminy¹⁴, a Polską Izbą Gospodarki Odpadami, która optowała za pozostawieniem dotychczasowego systemu z przewagą elementów rynkowych¹⁵. Sejm przychylił się do stanowiska drugiego, Senat próbował je zmienić w kierunku pierwszego, ale Sejm odrzucił najważniejsze poprawki Senatu. W konsekwencji został utrzymany dotychczasowy model kon-

¹² J. Jerzmański, *Propozycje zmian w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*, PK 2005/6, s. 36.

¹³ Zob. I. Walencik, *Samorząd terytorialny. Wywóz odpadów obowiązkiem gminy. Zapłacimy podatki od śmieci*, Rz. z 4.05.2005 r.

¹⁴ Zob. np. T. Uciński, *Gminy powinny zarządzać gospodarką odpadami*, PK 2005/7, s. 72.

¹⁵ Zob. np. D. Matlak, *Zasadnicze nieporozumienie*, PK 2005/9, s. 92.

kurujących ze sobą przedsiębiorców, nie przyjęto daleko idącego pomysłu przejmowania przez gminy obowiązków w zakresie usuwania odpadów komunalnych bez konieczności przeprowadzania referendum, aczkolwiek w noweli z 29.07.2005 r. pozycja gmin została istotnie wzmocniona. Należy także zauważyć, że nader istotne znaczenie dla samej ustawy o czystości i porządku mają zmiany wprowadzone w ustawie o odpadach.

Dwunasta nowelizacja, dokonana ustawą z 29.07.2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495), ograniczyła się do dodania w art. 3 ust. 2 u.c.p.g. nowego punktu 6a nakazującego informowanie o zbieraniu na terenie gminy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Po tej dwunastej nowelizacji został ogłoszony tekst jednolity ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008).

Trzynasta nowelizacja, dokonana ustawą z 23.06.2006 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 144, poz. 1042), miała charakter porządkowy, usunięto rażący błąd w odesłaniu w art. 8 ust. 2 do art. 7 ust. 3 zamiast prawidłowo do art. 7 ust. 3a pkt 2.

Czternasta nowelizacja, dokonana ustawą z 21.11.2008 r. o zmianie ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 223, poz. 1464), nieznacznie zmieniła ust. 2 w art. 3 u.c.p.g.

Piętnasta nowelizacja, dokonana ustawą z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), poddała kontrolę wykonywaną zgodnie z przepisami ustawy o czystości i porządku ogólnym regulacjom dotyczącym kontroli zawartym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Szesnasta nowelizacja, dokonana ustawą z 24.04.2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666), włączyła obowiązek zbierania

zużytych baterii i akumulatorów w zakres obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Siedemnasta nowelizacja, dokonana ustawą z 23.01.2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753), zmieniła ust. 3 i 3a w art. 7 u.c.p.g.

Osiemnasta nowelizacja, dokonana ustawą z 20.11.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664), w związku z likwidacją gminnych (i powiatowych) funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zmieniła ust. 11 w art. 6 u.c.p.g., stanowiąc, że opłaty, o których mowa w art. 6 ust. 7, są dochodami nie gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, lecz budżetów gmin.

Dziewiętnasta nowelizacja, dokonana ustawą z 4.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 278), dodała ust. 6a i 6b do art. 7 oraz ust. 5 do art. 8 u.c.p.g.

Dwudziesta nowelizacja, dokonana ustawą z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), zmieniła ust. 3 w art. 5 dotyczący uprzątnięcia i pozbywania się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z torowisk pojazdów szynowych.

Dwudziesta pierwsza nowelizacja, dokonana ustawą z 25.03.2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622), w art. 8 u.c.p.g. zmieniła ust. 1a i dodała ust. 1b, dopuszczając zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami.

Dwudziesta druga nowelizacja, dokonana ustawą z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897), zasadniczo przemodelowała postępowanie z odpadami komunalnymi. W toku prac nad ustawą nowelizacyjną starły się ze sobą dwie koncepcje:

- 1) przejęcia pełni odpowiedzialności za odpady komunalne przez gminy,
- 2) pozostawienia dotychczasowego systemu wolnej konkurencji podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja pierwsza, ale odnotować trzeba, że w piśmiennictwie wyrażano także daleko idący sceptycyzm co do konieczności dokonywania rewolucyjnych zmian¹⁶. Ustawa z 1.07.2011 r. zmieniła niemal wszystkie dotychczasowe przepisy ustawy o czystości i porządku (z wyjątkiem art. 8a, 10 i 14), dwa uchylili (art. 8b i 9a) i dodała 52 nowe przepisy (art. 1a, 3a–3c, 6c–6r, 9b–9zf). Liczba artykułów ustawy o czystości i porządku z 14 w tekście pierwotnym i 16 w tekście jednolitym wzrosła do 66, czyli objętość ustawy zwiększyła się czterokrotnie. Ustawodawca dodał pięć nowych rozdziałów:

- 1) 3a. „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę” (art. 6c–6r),
- 2) 4a. „Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych” (art. 9b–9m),
- 3) 4b. „Sprawozdawczość” (art. 9n–9t),
- 4) 4c. „Kontrola” (art. 9u–9w),
- 5) 4d. „Kary pieniężne” (art. 9x–9zf).

Jednocześnie ustawa z 1.07.2011 r. istotnie znowelizowała ustawę z 2001 r. o odpadach, wprowadzając do niej rozwiązania odpowiadające regulacjom ustawy o czystości i porządku.

Po opublikowaniu noweli z 1.07.2011 r. nastąpiły jeszcze trzy nowelizacje.

Dwudziesta trzecia nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 29.07.2011 r. o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 171, poz. 1016). Polegała na tym, że z przepisów art. 9b ust. 4 pkt 2 i art. 9c

¹⁶ M. Górski, *Gospodarka odpadami. Czy potrzeba rewolucyjnych zmian?*, PK 2009/8, s. 26–29.

ust. 3 pkt 2 usunięto wzmianki, że numer NIP podaje się „o ile przedsiębiorca taki numer posiada”, gdyż w świetle ustawy z 29.07.2011 r. oczywiste jest, że musi posiadać.

Dwudziesta czwarta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337), polegała na przestawieniu wyrazów w art. 9zd ust. 2 bez zmiany treści przepisu, co jako nowelizację należy ocenić krytycznie, ponieważ chodziło o sprostowanie oczywistej pomyłki pisarskiej.

Dwudziesta piąta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 230, poz. 1373), zmieniła pkt 14 w art. 3 ust. 2, uznając za obowiązek gminy nie „organizowanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, jak było w tekście znowelizowanym ustawą z 1.07.2011 r., lecz „zapobieganie bezdomności zwierząt”.

Nowy system wszedł w życie zasadniczo 1.01.2012 r. (wkrótce potem został ogłoszony drugi tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2012 r. poz. 391), ale niektóre przepisy weszły w życie 1.01.2013 r. i 1.07.2013 r., co w związku z regulacjami dotyczącymi planów i regulaminów pozwalało wtedy oceniać, że nowy system zacznie w pełni funkcjonować od połowy 2013 r.

Zmiany wprowadzone ustawą z 1.07.2011 r. określane są mianem rewolucyjnych¹⁷, ale zakładano, że przepisy będą jeszcze nowelizowane, jeśli powstanie konieczność rozwiązania pojawiających się problemów. Inna rzecz, że owa rewolucja jest niekiedy oceniana jako niekonstytucyjna ze względu na brak precyzji, zbyt krótki okres *vacatio legis*, upośledzenie konsumenta, naruszenie ochrony praw nabytych i wprowadzenie wątpliwych konstytucyjnie regulacji karnych¹⁸.

¹⁷ Zob. wywiad z ministrem środowiska Andrzejem Kraszewskim, *Rewolucja i twórczy zamęt*, PK 2011/7, s. 14–16.

¹⁸ Zob. W. Zińczuk, *Rewolucja jest niekonstytucyjna!*, PK 2011/8, s. 76.

Nowelizacja z 1.07.2011 r. nie była ostatnim słowem w dziedzinie postępowania z odpadami, w tym komunalnymi, czekało nas bowiem jeszcze wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, ze zm.). Takie wdrożenie miało nastąpić w nowej ustawie o odpadach, którą należało uchwalić do końca 2010 r.

Tekst jednolity ustawy ogłoszony w 2012 r. był czterokrotnie nowelizowany. Zachowując ciągłość numeracji, były to nowelizacje następujące:

Dwudziesta szósta nowelizacja, dokonana ustawą z 13.07.2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 951), ograniczyła się do innego określenia w art. 2 ust. 4 ministra zobowiązanego do określenia warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych.

Dwudziesta siódma nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21), która z dwuletnim opóźnieniem została wydana, dostosowała przepisy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do nowej generalnej ustawy o odpadach. Nad tą nowelizacją trzeba zatrzymać się nieco dłużej, ponieważ wejście w życie zmian w art. 9q–9t zostało przepisem art. 253 pkt 2 u. odp. (zawierającym m.in. art. 206 pkt 3 u. odp. nowelizujący właśnie art. 9q–9t u.c.p.g.) odroczone o trzy lata, czyli zmiany te miały zacząć obowiązywać dopiero 24.01.2016 r. Ale ustawą z 28.11.2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87) zmieniono m.in. art. 253 pkt 2 u. odp., usuwając z niego art. 206 pkt 3 nowelizujący art. 9q–9t u.c.p.g. Pojawia się pytanie, kiedy wobec tego art. 206 pkt 3 u. odp. wszedł w życie. Czyżby (z mocą wsteczną) tak jak ustawa o odpadach, 23.01.2013 r.? Takie przypuszczenie jest wykluczone, skoro oczywiste jest, że w latach 2013 i 2014 obowiązywał tekst poprzedni. Trzeba zatem przyjąć, że zmiany wprowadzone w art. 9q–9t u.c.p.g. zaczęły obowiązywać wraz z wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej z 28.11.2014 r., czyli 1.02.2015 r. Skoro art. 9q–9t u.c.p.g. dotyczą

sprawozdań, praktycznie oznaczało to, że sprawozdania za rok 2014 miały być sporządzane według „starych” przepisów, ale sprawozdania i analizy za 2015 rok już na podstawie art. 9q–9t w brzmieniu nadanym im ustawą o odpadach.

Dwudziesta ósma nowelizacja, dokonana ustawą z 25.01.2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. poz. 228), wprowadziła dość istotne zmiany odnoszące się do określania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Dwudziesta dziewiąta nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888). Ograniczyła się do uchylecia art. 6p odnoszącego się do wydawania decyzji w sprawach zaległości w opłatach.

Po tej nowelizacji został ogłoszony trzeci już tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – w Dz.U. z 2013 r. poz. 1399.

Trzydziesta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 28.11.2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), okazała się kolejną nowelizacją fundamentalną, jeśli zważyć, że tekst obejmuje 13 stron w Dzienniku Ustaw. Nowela nie tylko uwzględniła wyrok TK z 28.11.2013 r., K 17/12 (Dz.U. poz. 1593), stwierdzający niezgodność z Konstytucją RP:

- 1) art. 6k ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim nie przewidywały maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- 2) art. 6k ust. 4 w zakresie, w jakim upoważniał radę gminy do wprowadzania przedmiotowego zwolnienia od opłat oraz ustanawiania dopłat do właścicieli nieruchomości,

zmieniając odnośne przepisy tak, aby były zgodne z Konstytucją RP, ale także wprowadziła istotne zmiany w wielu innych przepisach ustawy.

Trzydziesta pierwsza nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 15.01.2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych

ustaw (Dz.U. poz. 122). W związku z wprowadzeniem w ustawie o odpadach instytucji ponadregionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (spalarni odpadów komunalnych) do art. 9e u.c.p.g. dodano ust. 1a dopuszczający przekazywanie zmieszanych odpadów komunalnych do takiej instalacji.

Trzydziesta druga nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045). Zmiany wprowadzone tą ustawą dotyczyły jedynie przepisów o karach pieniężnych.

Trzydziesta trzecia nowelizacja została przeprowadzona ustawą z 10.07.2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. poz. 1269). Polegała na tym, że z dniem 1.01.2016 r. utracił moc ust. 3 w art. 6qa u.c.p.g.

Trzydziesta czwarta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 11.09.2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. poz. 1688), zmieniła art. 3, 9e, 9j, 9k, 9x i 9y.

Trzydziesta piąta nowelizacja, dokonana ustawą z 11.09.2015 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. poz. 1793), zmieniła ust. 4 w art. 6k, dając możliwość zwolnienia z opłat ubogich mieszkańców.

Po tej nowelizacji został ogłoszony czwarty tekst jednolity ustawy o czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250).

Trzydziesta szósta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020), zmieniła kilka przepisów w związku ze zmianami w prawie zamówień publicznych.

Bez znaczenia merytorycznego była trzydziesta siódma nowelizacja, dokonana ustawą z 7.07.2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1250), wprowadzająca się do nowego określenia ministra w art. 2 ust. 4.

Po tych dwóch nowelizacjach ogłoszono piąty tekst jednolity w Dz.U. z 2017 r. poz. 1289.

Trzydziesta ósma nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 12.10.2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2056), dodała nowe art. 9nb, 9t i 9xaa oraz wprowadziła zmiany w art. 9zb, 9zc i 9zd.

Do zmiany nazwy usług związanych z turystyką w art. 6j ust. 3a sprowadzała się trzydziesta dziewiąta nowelizacja, dokonana ustawą z 24.11.2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. poz. 2361).

W związku z utworzeniem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) pozostawała czterdziesta nowelizacja, wprowadzona ustawą z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2422), która dodała nowy ust. 7 do art. 9n i nowy ust. 4 do art. 9na.

Czterdziesta pierwsza nowelizacja, dokonana ustawą z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650), wprowadziła liczne zmiany w związku z uznaniem odbierania odpadów za działalność regulowaną. Po tej zmianie ogłoszono szósty tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2018 r. poz. 1454.

Bez większego znaczenia merytorycznego była czterdziesta druga nowelizacja, dokonana ustawą z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz.U. poz. 1629), która zmieniła jedynie art. 9cb.

W związku z ochroną danych osobowych pozostawała czterdziesta trzecia nowelizacja, dokonana ustawą z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r.

w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. poz. 730), która jedynie zmieniła wzór deklaracji w art. 6n ust. 1 pkt 1.

Istotne zmiany w przepisach dotyczących sprawozdań i analiz wprowadziła czterdziesta czwarta nowelizacja, dokonana ustawą z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1403).

Niezwykle obszerna była czterdziesta piąta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579), która dotknęła podstawowych regulacji – przede wszystkim zniosła regionalizację postępowania z odpadami komunalnymi. Istotne zmiany nastąpiły także w przepisach o karach pieniężnych.

Zmiany okazały się tak doniosłe, że wkrótce po niej ogłoszony siódmy tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2019 r. poz. 2010.

Niewielkie zmiany w art. 6c ust. 2 i art. 6d ust. 4 wprowadziła czterdziesta szósta nowelizacja, dokonana ustawą z 11.09.2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2020).

Czterdziesta siódma nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 150), zmieniła art. 9ta, dodała przepisy epizodyczne w rozdziale 2 oraz wprowadziła nowy art. 12a o sprawozdaniach za 2019 rok.

Żadnego znaczenia merytorycznego nie miała czterdziesta ósma nowelizacja, dokonana ustawą z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284), sprowadzająca się do zastąpienia w licznych przepisach ministra właściwego do spraw środowiska ministrem właściwym do spraw klimatu.

W czasie pandemii pojawiała się czterdziesta dziewiąta nowelizacja, dokonana ustawą z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-Cov-2 (Dz.U. poz. 875), która zmieniła jedynie art. 12a. Po tej zmianie ogłoszono ósmy tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2020 r. poz. 1439.

Bez większego znaczenia merytorycznego była pięćdziesiąta nowelizacja dokonana ustawą z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320) zmieniająca ust. 3 w art. 6m i pkt 2 w art. 9ta ust. 1.

Pięćdziesiąta pierwsza nowelizacja, przeprowadzona ustawą 17.12.2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2361), przyniosła nowy art. 3aa wyznaczający poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia na 2020 r. oraz liczne zmiany w przepisach dotyczących kontroli, sprawozdawczości i kar pieniężnych. Po tej zmianie został ogłoszony dziewiąty tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2021 r. poz. 888.

Niezwykle istotna była pięćdziesiąta druga nowelizacja, dokonana ustawą z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U. poz. 1648). Jedną z najważniejszych zmian było umożliwienie indywidualnego rozliczania się z opłat za odpady komunalne.

Nieliczne zmiany wprowadziła pięćdziesiąta trzecia nowelizacja, przeprowadzona ustawą z 17.11.2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2151). Po pół roku został ogłoszony dziesiąty tekst jednolity ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2022 r. poz. 1297.

Pięćdziesiąta czwarta nowelizacja, dokonana ustawą z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1549), wprowadziła liczne zmiany w przepisach dotyczących odbierania nieczystości ciekłych oraz m.in. nowe ust. 5aa i 5ab w art. 6

odnoszące się do kontroli – i w konsekwencji nowe wykroczenie w art. 10 ust. 2d.

Minimalne znaczenie miała pięćdziesiąta piąta nowelizacja, będąca następstwem ustawy z 5.08.2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1768) i sprowadzająca się do zastąpienia pojęcia „chodników” pojęciem „dróg dla pieszych”. Wkrótce potem został ogłoszony jedenasty tekst jednolity o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w Dz.U. z 2022 r. poz. 2519.

Najnowsza zmiana została wprowadzona ustawą z 14.04.2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 877). Nie miała ona większego znaczenia. Zmiany zostały wprowadzone jedynie do art. 3b ust. 4 oraz art. 7 ust. 7.

Podsumowując, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, licząca w wersji pierwotnej 14 artykułów, była 56 razy nowelizowana, po czym liczba artykułów w tekście jednolitym z 2022 r. sięgnęła 84, a byłaby większa, gdyby nie to, że 3 artykuły pominięto (art. 11, 12 i 13) i 9 artykułów wprowadzonych kolejnymi nowelizacjami uchylono (art. 3a, 6e, 6g, 6p, 8b, 9a, 9f, 9l i 9t). W efekcie mamy 11 artykułów pojedynczych, pozostałe oznaczone dodatkowymi literami, w tym 2 z nich – trzema (art. 9taa i art. 9xaa), 21 – dwiema i pozostałe 50 – jedną. Jeśli dodać do tego ustępy oznaczone dodatkowymi literami, czasem dwiema, obraz od strony techniki legislacyjnej rysuje się jako skandaliczny. Dodanie artykułów oznaczonych literami, nierzadko podwójnie, a nawet potrójnie, dodanie podobnie oznaczonych ustępów, niewątpliwie utrudnia posługiwanie się ustawą. Zaraz po wejściu w życie nowelizacji z 1.07.2011 r., która zapoczątkowała to szaleństwo polegające na dodawaniu liter, taką numerację zasadnie nazwano absurdalną, nawet gdyby ją uznać za zgodną z zasadami techniki prawodawczej¹⁹, chociaż nie można jej za taką uznać. Przepis § 84 Zasad

¹⁹ J. Jerzmański, *Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady*, PK 2011/9, s. 98.

techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), jest jasny i nie wywołuje większych wątpliwości. Oto jego treść:

§ 84. Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

Już w 2011 r. należało – zgodnie z § 84 Zasad techniki prawodawczej – przygotować projekt nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z niepojętych przyczyn autorzy „rewolucji śmieciowej” na to się nie zdecydowali. Była okazja, aby to uchybienie naprawić podczas przygotowywania kolejnej fundamentalnej nowelizacji, przeprowadzonej ustawą z 28.11.2014 r., ale znowu poprzestano na zmianie nieczytelnego już tekstu ustawy. Obowiązujący tekst po kolejnych, w tym także kilku fundamentalnych, nowelizacjach jest jeszcze bardziej nieczytelny, a podwójne i potrójne oznaczenia literowe znacznie utrudniają zrozumienie i stosowanie ustawy. To, co się stało w latach 2011–2022, jest jawnie sprzeczne z Zasadami techniki prawodawczej; komentatorzy ustawy nie mogą udawać, że tego nie widzą. Zignorowanie Zasad techniki prawodawczej nie stanowi formalnej przesłanki kwestionowania mocy obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu ustalonym pięćdziesięcioma pięcioma nowelizacjami, ale ostre słowa krytyki niewątpliwie ustawodawcy się należą.

3. Miejsce ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w polskim systemie prawnym

1. Dokładne wyznaczenie miejsca ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie jest kwestią aż tak oczywistą, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać, wchodzą bowiem w rachubę dwa

rozwiązania: pierwsze, że ustawa ta jest częścią dającego się wyróżnić prawa gospodarki komunalnej; drugie, że jest ona częścią prawa ochrony środowiska.

Samo pojęcie gospodarki komunalnej nie ma ustalonego raz na zawsze znaczenia. Jak wskazywano w dawnej nauce prawa administracyjnego, trudności w jej określeniu wynikają stąd, że w różnych okresach zakres tej gospodarki był rozumiany rozmaicie²⁰. W nowszej doktrynie, powstałej jeszcze przed ustawą z 1996 r. o gospodarce komunalnej, przyjmowano, że ogólnie mówiąc, gospodarka komunalna dotyczy zaspokajania potrzeb ludności wynikających ze wspólnego zamieszkiwania określonego miejsca²¹.

Przepis art. 1 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) stanowi:

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, podlegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

2. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Według komentatorów sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że zakres gospodarki komunalnej określają zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1), a istotą gospodarki komunalnej jest realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej (ust. 2). W myśl zatem przepisu art. 1 u.g.k. zasadniczym celem gospodarki komunalnej, jako działalności polegającej na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sferze użyteczności publicznej²².

²⁰ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 422.

²¹ J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 416.

²² C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 14.

Z pojęciem prawa gospodarki komunalnej wiąże się kategoria działalności komunalnej. Obszerną analizę pojęcia działalności komunalnej przeprowadził TK w uchwale w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i 87 u.s.g.²³ Wprawdzie w dzisiejszym stanie prawnym Trybunał nie ma kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ale poglądy wyrażone w tamtej uchwale stanowią cenny materiał, przydatny przy interpretowaniu przepisów prawnych. W uzasadnieniu uchwały TK przeprowadził wykładnię językową (semantyczną) zwrotu „działalność komunalna”, zmierzając w szczególności do wyjaśnienia znaczenia przymiotnika „komunalna”. Wskazał, że w języku polskim przymiotnik ten może mieć różne znaczenia:

- 1) zadań publicznych podejmowanych przez jakiegokolwiek podmiot, ale dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców danej jednostki osiedleńczej,
- 2) działalności podejmowanej przez władze lokalne, ale tylko w miastach,
- 3) działalności podejmowanej przez władze lokalne na szczeblu gminy w ogólności.

W języku prawnym – a w szczególności w terminologii ustawy o samorządzie gminnym – różnice między znaczeniami wymienionymi w pkt 2 i 3 w ówczesnym stanie prawnym zacierają się, ponieważ przewidywał on jeden stopień samorządu terytorialnego jako samorządu gminy i nie dzielił gmin na wiejskie i miejskie. Dlatego w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym) w ówczesnym brzmieniu „komunalny” oznaczał najczęściej „gminny”, a zatem – samorządowy, przynależny do samorządu terytorialnego.

Ta bardzo szeroka, podmiotowa definicja działalności komunalnej nie dawała rozwiązania pozwalającego na wystarczająco przekonywujące umiejscowienie spraw czystości i porządku w systemie prawnym. Można było, jak to czynili autorzy podręczników, wskazywać, że mówiąc

²³ Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, zamieszczona m.in. w: G. Nasierowska, D. Trapkowska, *Ustrój gminy. Przepisy prawne i orzecznictwo*, Warszawa 1995, s. 72–94.

o prawie gospodarki komunalnej, trzeba mieć na uwadze przepisy regulujące następujące dziedziny względnie rodzaje działalności:

- 1) zaopatrzenie w wodę ludności miast, a także innych terenów osadniczych w zakresie ustalonym odrębnymi przepisami,
- 2) odprowadzanie oraz oczyszczanie ścieków miejskich,
- 3) melioracje miejskie, budowę i utrzymanie dróg wraz z ich wyposażeniem w miastach oraz na innych terenach w zakresie ustalonym przepisami szczególnymi,
- 4) komunikację miejską,
- 5) tereny zieleni miejskiej (parki, zielenią osiedlową i przyuliczną, ogrody działkowe, lasy komunalne), cmentarze, ogrody zoologiczne,
- 6) utrzymanie czystości i porządku w miastach oraz na innych terenach,
- 7) energetykę komunalną (zbiorowe ogrzewanie budynków i obiektów komunalnych, z wyjątkiem elektrociepłowni i ciepłowni centralnych),
- 8) oświetlenie ulic i placów publicznych,
- 9) inne usługi komunalne służące zaspokojeniu potrzeb ludności, np. łaźnie i kąpieliska, boiska i tereny zabaw, garaże, parkingi²⁴.

Można przeto utrzymywać, że istnieje coś takiego, jak **prawo gospodarki komunalnej**, którego trzon stanowią – obok generalnej ustawy o gospodarce komunalnej – także ustawy o zaopatrzeniu w wodę i ściekach oraz właśnie komentowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2. Niemniej jednak zarówno zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, jak i utrzymanie czystości i porządku wchodzi, przynajmniej *prima facie*, w zakres **prawa ochrony środowiska**, któremu to pojęciu należy w tym miejscu poświęcić nieco uwagi.

Charakterystyczne dla polskiej koncepcji prawa ochrony środowiska jest to, że jego źródła należy dopatrywać się przede wszystkim

²⁴ J. Służewski (red.), *Polskie...*, s. 418.

w prawie ochrony przyrody. Samo pojęcie ochrony środowiska weszło do obiegu językowego, a następnie prawnego na przełomie lat 60. i 70. XX w. Twórcą pojęcia „środowisko naturalne” jako kategorii prawnej (stosowanej w aktach prawnych) i prawniczej (stosowanej w nauce prawa) w polskiej doktrynie był Wacław Brzeziński, który w połowie lat 70. ubiegłego stulecia zaproponował, aby przez **naturalne środowisko człowieka** rozumieć ogół elementów naturalnych, tzn. elementów stworzonych przez naturę, ale w większym lub mniejszym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego²⁵. Brzeziński akcentował, że przymiotnik „naturalne” dodawany do rzeczownika „środowisko” nie oznacza środowiska niektkniętego przez człowieka, takiego bowiem praktycznie już nie ma, ponieważ każde środowisko jest w jakimś stopniu przez człowieka przekształcone. Przymiotnik ten oznacza jedynie to, że nie chodzi o środowisko od podstaw stworzone przez człowieka za pomocą współczesnej techniki, np. mieszkania, zakłady pracy, urządzenia komunikacji publicznej, które są przedmiotem regulacji innych dziedzin prawa, m.in. prawa pracy, jeśli chodzi o tzw. środowisko pracy. Można mieć poważne wątpliwości, czy w tej koncepcji mieściłoby się zagadnienie utrzymania czystości i porządku, czy raczej nie należałoby mówić o czymś w rodzaju „prawa sanitarnego” regulującego te zagadnienia. Zresztą sam Brzeziński w powoływanej pracy w ogóle nie sięgał do obowiązującej wówczas ustawy z 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach, wyraźnie pozostawiając ją poza ramami prawa ochrony środowiska.

Koncepcja Brzezińskiego znalazła wyraz w Konstytucji PRL z 1952 r., do której nowelą z 10.02.1976 r. wprowadzono dwa przepisy odnoszące się wprost do środowiska naturalnego:

- 1) art. 12 ust. 2 głoszący, że PRL zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe,

²⁵ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

- 2) art. 71 ustanawiający obywatelskie prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obywatelski obowiązek jego ochrony.

Po nowelizacji konstytucji rozpoczęły się prace nad generalną regulacją prawną ochrony środowiska. Zostały one sfinalizowane uchwaleniem 31.01.1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W brzmieniu pierwotnym (Dz.U. Nr 3, poz. 6) definiowała ona środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnię ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze atmosferyczne, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka (art. 1 ust. 2). Stosownie do art. 2 ust. 1 ochrona środowiska polegała na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej koniecznej do osiągnięcia celu, o którym mowa była w art. 1 ust. 1 (tj. zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości). Ochrona ta miała się wyrażać w szczególności w:

- 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska,
- 2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi,
- 3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,
- 4) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

W opinii Leona Łustacza, jednego z twórców ustawy, określała ona wszystkie zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska, zarówno takie, które są wspólne dla wszystkich jego komponentów, jak i takie, które dotyczą tylko komponentów poszczególnych. Jednocześnie zasady te nie mogą wyczerpywać całokształtu rozległej regulacji prawnej, której przedmiotem jest środowisko jako całość i jego komponenty. Stąd ustawa nie tylko nie wyklucza, ale wręcz zakłada możliwość regulacji bardziej szczegółowej, nie tylko jednak w przepisach wykonawczych do niej samej, lecz również w aktach normatywnych niepozostających

z nią w tego rodzaju stosunkach, przy czym nic nie stoi na przeszkodzie, by były to akty nawet o charakterze ustaw²⁶. W konsekwencji ustawa z 1980 r. nie uchyliła cząstkowych regulacji ustawowych odnoszących się do zagadnień niewątpliwie wchodzących w ramy ochrony środowiska w jej rozumieniu, takich jak ustawa o ochronie przyrody z 1949 r., ustawy leśne z lat 1949 i 1973, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1971 r., Prawo wodne z 1974 r., Prawo górnicze z 1953 r., ustawa łowiecka z 1959 r., ustawa o rybołówstwie z 1932 r. czy ustawa o rybołówstwie morskim z 1963 r. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uchyliła jedynie trzy ustawy:

- 1) z 4.04.1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi (Dz.U. Nr 17, poz. 142),
- 2) z 22.04.1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 27, poz. 167 ze zm.),
- 3) z 21.04.1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 14, poz. 87).

Dlaczego te trzy ustawy zostały uchylone? Odpowiedź jest prosta – ponieważ materie nimi objęte zostały uregulowane w całości w samej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, która miała niejednolity charakter prawny, w pewnych fragmentach jedynie ogólny (wody, grunty, kopaliny, rośliny, zwierzęta), w innych zaś szczegółowy (powietrze atmosferyczne i właśnie odpady).

Inna rzecz, że cała niezwykle skomplikowana problematyka odpadów zmieściła się w zaledwie sześciu przepisach (art. 53–58) rozdziału 8 „Ochrona środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami” działu II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Do tego dochodziły wprawdzie przepisy definicyjne, przepisy o opłatach i karach pieniężnych oraz przepisy karne dotyczące także odpadów, niemniej jednak regulacje materialne to tylko te sześć artykułów. Ich układ wewnętrzny był taki, że art. 53–55 odnosiły się do odpadów zwanych zwykle przemysłowymi (przed

²⁶ L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (W świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, PiP 1980/3, s. 38.

1980 r. przepisów rangi ustawowej dotyczących tych odpadów nie było w ogóle), a art. 56–57 do czystości i porządku, w tym odpadów „komunalnych” (ostatni art. 58 zawierał delegacje do wydania przepisów wykonawczych). Okazało się, że cała ustawa z 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku została zastąpiona dwoma artykułami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawodawca wyobrażał sobie, że resztę „załatwi” przepisami wykonawczymi do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, co się zresztą stało. Dziś z perspektywy kilkudziesięciu lat możemy nader krytycznie oceniać koncepcję legislacyjną przyjętą u progu lat 80. ubiegłego stulecia, ale takie były realia tamtego czasu.

W każdym razie uchylene ustawy z 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach, z zastąpieniem jej postanowień dwoma przepisami (art. 56 i 57) ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, dowodnie świadczyło o tym, że ustawodawca włączył problematykę utrzymania czystości i porządku (w niej przede wszystkim postępowanie z odpadami komunalnymi) do ochrony środowiska.

3. Z biegiem lat obowiązywania ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska stawało się coraz bardziej jasne, że jej niezwykle lakoniczne przepisy dotyczące odpadów nie odpowiadają istniejącym potrzebom. Doszła do głosu tendencja, obserwowana zresztą nie tylko w Polsce, że specyfika zagrożeń, jakie niesie ze sobą istnienie zjawiska powstawania odpadów, skłania współcześnie wszystkich ustawodawców do wyodrębnienia tych zagadnień z ogólnej regulacji dotyczącej ochrony środowiska, co jest często podkreślane uchwaleniem odrębnych aktów prawnych, choć nie zmienia to istoty owej regulacji. Wyodrębnienie takie ma przede wszystkim charakter materialnoprawny²⁷.

W Polsce ta tendencja została zrealizowana w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku, kiedy w odstępnie niecałego roku zostały uchwalone – w okresie obowiązywania ustawy z 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska – dwie ustawy:

²⁷ J. Jerzmański [w:] J. Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 52.