

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Magdalena Budziarek, Aneta Szymczak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Magdalena Budziarek, Aneta Szymczak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 1 maja 2021 r.
z uwzględnieniem zmian, które wejdą w życie 1 lipca 2021 r.

Recenzent
Dr hab. Monika Augustyniak, prof. KAAFM

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maż

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisały:
Magdalena Budziarek – art. 1–3c, 5–6s, 10
Aneta Szymczak – art. 4, 4a, 7–9zf, 11–14



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., 2021

ISBN 978-83-8223-925-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
USTAWA z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne	21
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	21
Art. 1a. [Stosowanie przepisów ustawy o odpadach]	23
Art. 1b. [Przepisy stosowane do postępowania z odpadami komunalnymi będącymi częściami roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy oraz pochodzącymi z targowisk]	25
Art. 2. [Definicje. Osoby zobowiązane w przypadku budynków wielolokalowych]	27
Rozdział 2. Zadania gmin	43
Art. 3. [Katalog zadań gmin]	43
Art. 3a. (uchylony).	69
Art. 3aa. [Obowiązkowe poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpadów komunalnych w 2020 r.]	69
Art. 3b. [Obowiązkowe poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych]	72
Art. 3c. [Ograniczenie masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania]	75

Art. 4.	[Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy]	77
Art. 4a.	[Delegacja ustawowa – sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	112
Rozdział 3. Obowiązki właścicieli nieruchomości		115
Art. 5.	[Obowiązek utrzymania czystości i porządku]	115
Art. 6.	[Sposób wykonania obowiązku utrzymania czystości i porządku. Opłaty za odbiór odpadów komunalnych]	141
Art. 6a.	[Przejęcie obowiązków przez gminę]	161
Art. 6b.	[Terminy uiszczania opłat. Przymusowe ściąganie opłat nieuiszczonych]	165
Rozdział 3a. Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę		167
Art. 6c.	[Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości]	167
Art. 6d.	[Przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości]	177
Art. 6e.	(uchylony).	186
Art. 6f.	[Umowa na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości]	186
Art. 6g.	(uchylony).	188
Art. 6h.	[Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	189
Art. 6i.	[Powstanie obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	192
Art. 6j.	[Wyliczenie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	197
Art. 6k.	[Wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Określenie stawki opłaty]	213
Art. 6ka.	[Konsekwencje niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	227
Art. 6l.	[Ustalenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	230

Art. 6m.	[Deklaracja śmieciowa]	234
Art. 6n.	[Ustalenie wzoru deklaracji śmieciowej i sposobu jej składania]	248
Art. 6o.	[Wydanie decyzji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	263
Art. 6p.	(uchylony).	267
Art. 6q.	[Stosowanie przepisów ordynacji podatkowej]	267
Art. 6qa.	[Egzekucja administracyjna należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	276
Art. 6r.	[Przeznaczenie środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	280
Art. 6ra.	[Odpłatne przyjmowanie odpadów z działalności rolniczej przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	297
Art. 6s.	[Niedopełnienie przez gminę obowiązku odbierania odpadów]	300
Rozdział 4. Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług		
Art. 7.	[Rodzaje zezwoleń i ich udzielanie]	303
Art. 8.	[Wniosek o udzielenie zezwolenia]	317
Art. 8a.	[Czynności przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia. Odmowa wydania, zmiana, cofnięcie zezwolenia]	321
Art. 8b.	(uchylony).	324
Art. 9.	[Kontrola nad prowadzącym instalację komunalną. Treść i czas obowiązywania zezwolenia. Podstawy odmowy wydania zezwolenia]	324
Art. 9a.	(uchylony).	331
Rozdział 4a. Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych		
Art. 9b.	[Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości]	332
Art. 9ba.	[Prostowanie z urzędu wpisu do rejestru]	336
Art. 9c.	[Wpis do rejestru]	338

Art. 9ca.	[Termin dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru]	345
Art. 9cb.	[Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru]	347
Art. 9d.	[Wymagania wobec podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości]	348
Art. 9e.	[Obowiązki odbierającego odpady komunalne]	350
Art. 9ea.	[Obowiązki podmiotu prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	354
Art. 9f.	(uchylony).	355
Art. 9g.	[Wymagane poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku u podmiotów odbierających odpady komunalne]	355
Art. 9h.	[Rachunek za odebranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych]	361
Art. 9i.	[Wniosek o wykreślenie z rejestru]	361
Art. 9j.	[Decyzja o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem]	363
Art. 9ja.	[Ponowny wpis do rejestru]	373
Art. 9k.	[Decyzja o zakazie wykonywania działalności przez jednostkę gminną]	375
Art. 9l.	(uchylony).	380
Art. 9m.	[Kalkulacja kosztów zagospodarowania odpadów w instalacji komunalnej]	380
Rozdział 4b.	Sprawozdawczość i analizy	382
Art. 9n.	[Sprawozdania przedstawiane przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości]	382
Art. 9na.	[Sprawozdania przedstawiane przez podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	395
Art. 9nb.	[Obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań przez podmioty zbierające odpady komunalne]	399
Art. 9o.	[Sprawozdania przedstawiane przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych]	403

Art. 9oa.	[Sprawozdania przedstawiane przez podmioty prowadzące instalację komunalną]	411
Art. 9p.	[Weryfikacja danych przedstawianych w sprawozdaniach]	415
Art. 9q.	[Sprawozdanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi]	419
Art. 9r.	[Weryfikacja danych przedstawianych w sprawozdaniu z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi]	426
Art. 9s.	[Sprawozdanie marszałka województwa z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi]	431
Art. 9t.	(uchylony).	436
Art. 9ta.	[Zachowanie terminów do złożenia deklaracji śmieciowych oraz sprawozdań]	437
Art. 9taa.	[Okres dopuszczalności korekty sprawozdań]	440
Art. 9tb.	[Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi]	442
Rozdział 4c. Kontrola		448
Art. 9u.	[Podmioty sprawujące kontrolę]	448
Art. 9v.	[Pomoc Policji w czynnościach kontrolnych]	454
Art. 9w.	[Kontrola nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych]	456
Rozdział 4d. Kary pieniężne		458
Art. 9x.	[Odpowiedzialność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne]	458
Art. 9xa.	[Odpowiedzialność podmiotów prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	472
Art. 9xaa.	[Odpowiedzialność podmiotów zbierających segregowane odpady komunalne za naruszenie obowiązków sprawozdawczych]	475
Art. 9xb.	[Odpowiedzialność podmiotów prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych]	477

Art. 9y.	[Odpowiedzialność gminnych jednostek organizacyjnych]	480
Art. 9z.	[Odpowiedzialność gmin]	485
Art. 9za.	[Odpowiedzialność prowadzącego instalację komunalną]	492
Art. 9zb.	[Podmioty nakładające kary pieniężne]	493
Art. 9zc.	[Ustalanie wysokości kar pieniężnych]	495
Art. 9zd.	[Uiszczanie kar pieniężnych]	498
Art. 9ze.	[Zawieszenie zapłaty kary pieniężnej]	500
Art. 9zf.	[Stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do kar pieniężnych]	502
Rozdział 5. Przepisy karne		507
Art. 10.	[Odpowiedzialność za wykroczenia]	507
Rozdział 6. Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących, przepisy epizodyczne oraz przepisy końcowe		517
Art. 11.		517
Art. 12.		517
Art. 12a.		517
Art. 13.		518
Art. 14.		518
Wykaz aktów prawnych		519
Wykaz orzeczeń		523

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	–	ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP / Konstytucja	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
o.p.	–	ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.g.k.	–	ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.)
p.o.ś.	–	ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
pr. przed.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
p.z.p.	–	ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 ze zm.)
RODO	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w spra-

	wie 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.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
r.z.t.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
u.c.p.g. / ustawa	– ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.i.d.p.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 670)
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
u.o.z.z.	– ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 1421)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)

u.r.o.d.	–	ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2176 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.u.h.	–	ustawa z 29.08.1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2211)
u.z.z.w.	–	ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

Inne

BDO	–	Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami
BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEIDG	–	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
KIO	–	krajowa izba odwoławcza
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PSZOK	–	Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych
RIO	–	regionalna izba obrachunkowa
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy

SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Realizacja zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, wpisująca się również w szeroko rozumianą politykę ochrony środowiska, wymaga obecnie podejmowania spójnych działań strony samorządowej oraz wszystkich podmiotów wytwarzających i odbierających odpady. Zakres zadań pierwotnie przypisanych gminom w tym przedmiocie uległ znacznemu rozszerzeniu w ciągu ostatnich lat. Zwiększyła się także liczba podmiotów, na które nałożono nowe obowiązki w ramach gospodarki odpadami komunalnymi. Ich wprowadzeniu towarzyszyło pojawienie się w ustawie szeregu nowych rodzajów odpowiedzialności i kar, których celem jest zabezpieczenie wykonywania tych obowiązków. Dokonanie przez ustawodawcę tak fundamentalnych zmian systemu spowodowało potrzebę gruntownej i kompleksowej analizy przepisów obecnie obowiązującej ustawy.

Choć ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach funkcjonuje w obrocie prawnym od wielu lat, nieustannie pozostaje przedmiotem dyskusji i kontrowersji. Dzieje się tak po części za sprawą licznych nowelizacji, które zakładają coraz większe zaangażowanie w gospodarkę odpadami komunalnymi mieszkańców wspólnot samorządowych przez sukcesywne poszerzanie zakresu ciężących na nich obowiązków nie tylko o charakterze pieniężnym. Powinności ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi towarzyszy obecnie bezwzględny obowiązek selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, którego realizacja wzbudza w dalszym ciągu wiele społecznych emocji. O ile bowiem

powinność uiszczania opłaty traktowana jest przez mieszkańców jako obowiązek niebudzący już większych wątpliwości, o tyle realizacja takich dodatkowych obowiązków o coraz bardziej złożonej treści nie jest tak łatwo przez nich akceptowana, zwłaszcza gdy towarzyszy jej stały wzrost stawki opłaty.

Porównanie tekstu pierwotnego ustawy z aktualną jej wersją pokazuje, jaką ewolucję przeszły nie tylko obowiązki nakładane na gminy i jej mieszkańców oraz inne podmioty wytwarzające odpady, lecz także na przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z odbieraniem odpadów i gospodarką nimi. Liczba dokonywanych przez ustawodawcę nowelizacji nie pozostała jednak bez wpływu na jasność i przejrzystość oraz spójność poszczególnych regulacji ustawy. Do tego nierzadko stosowane wielostopniowe odesłania pogłębiają problemy związane z rekonstrukcją norm, co jest szczególnie niepokojące w sytuacji, gdy z ich treści wynikają obowiązki poszczególnych podmiotów, których niewykonywanie zagrożone jest sankcją. Może to budzić wątpliwości co do konstytucyjności tych regulacji, zwłaszcza w świetle zasad poprawnej legislacji. Kontrowersyjne są również np. obowiązki sporządzania sprawozdań przez podmioty zobligowane do korzystania z formularzy elektronicznych BDO. Przy czym chodzi nie tyle o sam obowiązek, ile o stopień szczegółowości podawanych w nich danych i podstawy prawne, w oparciu o które są one wymagane. Do czasu wprowadzenia BDO podstawę tego obowiązku stanowiła ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzenie ministra środowiska w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. W 2019 r. uchylono przepis ustawy stanowiący delegację do wydania tego rozporządzenia, skutkiem czego również ono utraciło moc obowiązującą. Treść derogowanego rozporządzenia ustawodawca próbował w części zastąpić przez uszczegółowienie obowiązków sprawozdawczych w samej ustawie. Zabieg ten może być jednak kwestionowany, biorąc pod uwagę, że treść obowiązków wynikających w tym zakresie z ustawy stopniem szczegółowości nie dorównuje postanowieniom uchylonego rozporządzenia. Wątpliwości

nasuwające się w związku z tym nie byłyby aż tak istotne, gdyby z brakiem prawidłowości sporządzenia sprawozdania nie były związane sankcje dla podmiotów, na których spoczywa taki obowiązek.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych i organów nadzoru pokazuje, jak bardzo aktualne pozostają wciąż problemy organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania aktów prawa miejscowego związanych z realizacją zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku, w tym w szczególności dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi oraz regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Dlatego też w komentarzu szczególną uwagę poświęcono ostatnim tendencjom orzeczniczym dotyczącym kwestii formalnych i materialnoprawnych uchwalania aktów prawa miejscowego.

W opracowaniu poruszono ważne zagadnienia związane z konstrukcją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Konieczność uwzględniania przez organy stanowiące gmin w podejmowanych uchwałach zmian ustawy dokonanych przez ustawodawcę w 2019 r. okazała się dla nich na tyle problematyczna, że uchwały te były i są często kwestionowane przez organy nadzoru. Tytułem przykładu można wskazać ustanowiony bezwzględny obowiązek segregacji odpadów komunalnych przez właścicieli nieruchomości, który przekłada się na powinność ustalenia przez radę gminy stawki opłaty podwyższonej czy też takiego sformułowania wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, który wyklucza możliwość zadeklarowania przez składającego braku segregacji. Źródłem licznych problemów interpretacyjnych okazał się również dodany do art. 6j ustawy ust. 3e zobowiązujący radę gminy do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku wyboru metody obliczenia opłaty odwołującej się do ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości ustalania wysokości opłaty w oparciu o kryterium zużycia wody, przykładowo na nieruchomościach nieopomiarowanych czy też nowo wybudowanych, przełożyło się na zaintere-

sowanie strony samorządowej metodą „od wody”, które jak można domniemywać, będzie coraz większe.

Wyjątkowy dynamizm zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spowodował częściową dezaktualizację dostępnych na rynku komentarzy i przesądził o potrzebie opracowania nowej publikacji, której treść będzie się odnosić do aktualnie obowiązujących regulacji prawnych. Niniejszy komentarz zawierając zwięzłą, ale jednocześnie szczegółową wykładnię przepisów dotyczących problematyki utrzymania czystości i porządku w gminach, pomaga poruszać się po ustawie i jej nowych rozwiązaniach prawnych. Autorki wyrażają przekonanie, że opracowanie będzie stanowiło cenną pomoc nie tylko dla osób, które w swojej działalności zawodowej zajmują się stosowaniem i wykładnią przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym zwłaszcza dla pracowników samorządowych, radców prawnych obsługujących jednostki samorządu terytorialnego oraz sędziów, ale także dla pracowników naukowych, studentów wydziałów prawa oraz wszystkich osób zainteresowanych tą tematyką.

W komentarzu uwzględniono stan prawny na dzień 1.05.2021 r. z uwzględnieniem zmian, które wejdą w życie 1.07.2021 r.

USTAWA

z dnia 13 września 1996 r.

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹

(Dz.U. z 2020 r. poz. 1439; zm.: Dz.U. z 2020 r. *poz. 2320*, *poz. 2361*)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw:

1) dyrektywy 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135, s. 40, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 26);

2) dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182, s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 228);

3) dyrektywy 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. L 312, s. 3–30).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

Ustawa określa:

- 1) **zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;**
 - 2) **warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;**
 - 3) **warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.**
1. Artykuł 1 u.c.p.g. ustala zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązywania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
 2. Zakresem przedmiotowym ustawy jest – w świetle § 3 ust. 2 r.z.t.p. – zakres stosunków, które ustawa ta reguluje; z kolei zakres podmiotowy danej ustawy to krąg podmiotów, do których ustawa ta się odnosi. Na mocy powyższego przepisu zakazanie jest zamieszczanie w ustawie przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy.

Analiza treści art. 1 wskazuje, że przepis ten nie spełnienia warunków w zakresie prawidłowego określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy.

Wykaz spraw wskazanych w art. 1, które są normowane ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie jest kompletny. Zagadnienia wskazane w art. 1 nie odpowiadają bowiem w pełni zakresowi i treści ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa ta obejmuje następujące rozdziały: rozdział 1 „Przepisy ogólne”, rozdział 2 „Zadania gmin”, rozdział 3 „Obowiązki właścicieli nieruchomości”, rozdział 3a „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”, rozdział 4 „Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług”, rozdział 4a „Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych”, rozdział 4b „Sprawozdawczość i analizy”, rozdział 4c „Kontrola”, rozdział 4d „Kary pieniężne”, rozdział 5 „Przepisy karne” oraz rozdział 6 „Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących, przepisy epizodyczne oraz przepisy końcowe”. Artykuł 1 z kolei wskazuje, że przedmiotem regulacji ustawy są zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku (pkt 1); warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (pkt 2); warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie (pkt 3). Oznaczenie zakresu przedmiotowego w art. 1 nie oddaje zatem w sposób dokładny zawartej w niej materii, przez co nie spełnia w tym zakresie wymagań wynikających z § 3 ust. 2 r.z.z.t.p.

Powyższa wadliwość art. 1 wynika z faktu, iż artykuł ten obowiązuje – w swoim zasadniczym kształcie – od chwili wejścia w życie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a od 2012 r. – w aktualnym brzmieniu, podczas gdy sama ustawa na przestrzeni dwudziestu czterech lat jej obowiązywania podlegała wielu zmianom, w tym polegającym na rozszerzeniu zakresu spraw nią normowanych.

Zastrzeżenia o podobnej naturze można sformułować w przedmiocie określenia przez ustawodawcę zakresu podmiotowego komentowanej ustawy. Z art. 1 wynika bowiem, iż jej postanowienia odnoszą się do trzech kategorii podmiotów: gmin, właścicieli nieruchomości oraz podmiotów świadczących usługi w zakresie uregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tymczasem adresatami norm zawartych w ustawie są również inne kategorie podmiotów; w świetle art. 5 u.c.p.g. obowiązki zapewnienia utrzymania czystości i porządku ciążyą nie tylko na gminach i właścicielach nieruchomości, ale także na wykonawcach robót budowlanych (ust. 2), przedsiębiorcach użytkujących torowiska pojazdów szynowych (ust. 3) oraz zarządach drogi (ust. 4). Zakres podmiotowy ustawy wyznaczony postanowieniami art. 1 u.c.p.g. nie wskazuje zatem wszystkich kategorii podmiotów, do których odnosi się ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co narusza § 3 ust. 2 r.z.t.p.

Powyższe nieprawidłowości art. 1 w zakresie określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinny zostać przez ustawodawcę wyeliminowane. Aktualna treść art. 1 utrudnia bowiem obywatelom ustalenie ustawy, które reguluje interesujące ich zagadnienia, przez co niewątpliwie narusza zasady przyzwoitej legislacji oraz funkcjonalnie z nimi związane zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Art. 1a. [Stosowanie przepisów ustawy o odpadach]

W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 i 875).

1. Z art. 1a u.c.p.g. wynika zasada, zgodnie z którą w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym

w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy stosować przepisy ustawy o odpadach.

2. Odesłanie zawarte w art. 1a ma postać stosowania wprost całości ustawy o odpadach, co wyklucza możliwość stosowania tejże ustawy z modyfikacjami jej postanowień.
3. Użyty przez ustawodawcę w komentowanym przepisie zwrot „w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie” wskazuje na pierwszeństwo stosowania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach we wszystkich sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi. Powyższe oznacza zakaz stosowania przepisów ustawy o odpadach w sprawach, które są uregulowane bezpośrednio w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa ta jest bowiem aktem szczególnym i wprowadza w zakresie odpadów komunalnych unormowania o charakterze specjalnym. Taki charakter tego aktu pozwala uznać go za *lex specialis* względem przepisów ustawy o odpadach (*lex generalis*), do którego stosuje się podstawową zasadę obowiązującą w wykładni przepisów prawa: *lex specialis derogat legi generali* (przepisy szczególne mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi).

Przepisami szczególnymi wobec ustawy o odpadach są również ustawy dotyczące odpadów szczególnych, do których zaliczyć można przykładowo ustawę z 13.06.2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114) czy też ustawę z 11.09.2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1893). Ustawy powyższe uznać należy jednocześnie za *lex specialis* wobec regulacji zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

4. Odesłanie zawarte w art. 1a obejmuje w szczególności stosowanie wprost definicji legalnych zawartych w ustawie o odpadach na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jednym z podstawowych pojęć komentowanej ustawy jest pojęcie odpadów komunalnych, których definicja zawarta jest w ustawie o odpadach. Zgodnie z art. 3 ust. 1

pkt 7 u.o. odpadami komunalnymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Ustawodawca zastrzega jednocześnie, że niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości (zob. art. 3 u.o.).

Art. 1b. [Przepisy stosowane do postępowania z odpadami komunalnymi będącymi częściami roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy oraz pochodzącymi z targowisk]

Do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk, stosuje się przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne.

1. Z art. 1b u.c.p.g. wynika nakaz stosowania przepisów dotyczących postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne do postępowania z odpadami komunalnymi, które stanowią części roślin pochodzące z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk. Tym samym ustawodawca przesądził, iż odpady komunalne stanowiące części roślin, które powstają w związku z pielęgnacją terenów zielonych lub cmentarzy, jak i wymienione odpady pochodzące z targowisk podlegają zasadom gospodarowania właściwym dla bioodpadów, wynikającym z komentowanej ustawy, ustawy o odpadach oraz aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie.
2. Odpady te powinny być zatem – tak jak bioodpady – selektywnie zbierane przez właścicieli nieruchomości oraz inne podmioty zobowiązane (zob. komentarz do art. 5) i wraz z nimi należą do sekcji „Bio”, co tym

samym oznacza obowiązek ich zbiórki w pojemnikach lub workach koloru brązowego oznaczonych napisem „Bio” (zob. § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z 29.12.2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz.U. z 2019 r. poz. 2028 ze zm. Rozporządzenie to zachowa moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 4a ust. 1, jednak nie dłużej niż do 6.09.2021 r.). Obowiązek powyższy jest ściśle powiązany z koniecznością zapewnienia przez gminy selektywnego zbierania bioodpadów stanowiących odpady komunalne, w tym – ze względu na odesłanie zawarte w art. 1b u.c.p.g. – odpadów komunalnych, o których mowa w komentowanym przepisie. Powyższe kategorie odpadów muszą być również przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, których obowiązek utworzenia ciąży na gminach, chyba że jednostka ta w całości zapewnia ich odbieranie z miejsc wytwarzania w zamian za uiszczaną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zob. komentarz do art. 3).

Selektywna zbiórka bioodpadów, tak jak i ich odbiór, musi następować zgodnie z wymaganiami wynikającymi z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy; postanowienia powyższe muszą być zatem także przestrzegane przy zbieraniu i odbiorze odpadów, o których mowa w art. 1b u.c.p.g. Ustawodawca zastrzega możliwość postanowienia przez radę gminy w uchwale w sprawie regulaminu o odrębnym zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy oraz innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne (zob. komentarz do art. 4).

Bioodpady stanowiące odpady komunalne powinny być odbierane od podmiotów zobowiązanych do ich zbiórki zgodnie z postanowieniami uchwały w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopuszczalne jest zróżnicowanie przez radę gminy w powyższej uchwale częstotliwości odbierania powyższych odpadów, z tym że

w okresie od kwietnia do października częstotliwość ich odbierania nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych i nie rzadsza niż raz na dwa tygodnie z budynków mieszkalnych jednorodzinnych (zob. komentarz do art. 6r).

Art. 2. [Definicje. Osoby zobowiązane w przypadku budynków wielolokalowych]

1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **nieczystościach ciekłych** – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych;
- 2) **(uchylony)**;
- 3) **stacjach zlewnych** – rozumie się przez to instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia;
- 4) **właścicielach nieruchomości** – rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;
- 5) **zbiornikach bezodpływowych** – rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania.

2. Minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu, określi, w drodze rozporządzenia, wymagania dla pojazdów asenizacyjnych, biorąc pod uwagę:

- 1) **bezpieczeństwo i zdrowie osób korzystających i obsługujących pojazdy asenizacyjne;**
- 2) **wymagania ochrony środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

2a. Jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w ust. 1 pkt 4, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nie-

ruchomością. W takim przypadku podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 4, mogą w drodze umowy zawartej w formie pisemnej, wskazać podmiot obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy.

3. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową.

3a. Wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu – w części:

- 1) odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1;
- 2) odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2;
- 3) odpowiadającej wysokości opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2;
- 4) odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości wspólnej – w pozostałych przypadkach.

3b. Osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy.

4. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia, warunki wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, biorąc pod uwagę:

- 1) bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących stacje zlewne;
- 2) ochronę wyposażenia technicznego stacji zlewnych;
- 3) wpływ mieszaniny nieczystości ciekłych na mechaniczno-biologiczne procesy oczyszczania;
- 4) ochronę wód przed zanieczyszczeniem.

1. Artykuł 2 u.c.p.g. zawiera definicje ustawowe pojęć związanych z utrzymaniem czystości i porządku w gminach (ust. 1), delegację do określenia wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (ust. 2) i warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (ust. 4) oraz określa podmioty obciążone obowiązkami wynikającymi z ustawy (ust. 2a–3b).
2. Artykuł 2 ust. 1 jest tzw. słowniczkiem ustawy służącym wyjaśnieniu pojęć, które z jednej strony mogą być rozumiane wieloznacznie, a z drugiej są pojęciami o podstawowym znaczeniu dla całości konstrukcji komentowanej ustawy.
3. Sformułowanie przez ustawodawcę definicji ustawowych pojęć w art. 2 ust. 1 oznacza brak możliwości definiowania tych pojęć w uchwałach podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; rada gminy nie jest również uprawniona do modyfikowania ich zakresu (zarówno jego zawężania, jak i rozszerzania). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, a także jest dezinformujące. Powtórzony w akcie prawa miejscowego przepis będzie bowiem interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 14.10.1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; z 16.06.1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; z 6.10.2015 r., II OSK 1084/15, LEX nr 1987000; wyrok SN z 5.01.2001 r., III RN 40/00, LEX nr 46924 – za: wyrok WSA w Olsztynie z 23.07.2020 r., II SA/Ol 120/20, LEX nr 3035292; zob. także wyrok WSA w Szczecinie z 8.10.2020 r., II SA/Sz 285/20, LEX nr 3077605). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z podstawowymi zasadami legislacji (zob. § 115 i 118 w zw. z § 143 oraz 149 r.z.t.p. oraz art. 7 i 94 Konstytucji RP), ponieważ stanowi uregulo-

wanie danej materii bez wymaganego upoważnienia (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 9.09.2020 r., II SA/Gd 40/20, LEX nr 3051285).

4. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nieczystościami ciekłymi są ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. Podstawowe znaczenie dla określenia, czy dana substancja jest nieczystością cieklą w rozumieniu ustawy, czy też nią nie jest, ma ustalenie, czy można ją uznać za ścieki. Termin ten (ścieki) nie jest zdefiniowany w komentowanej ustawie; jego definicja zawarta jest w art. 3 pkt 38 p.o.ś., art. 16 pkt 61 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624) oraz art. 2 pkt 8 u.z.z.w. Wszystkie powyższe akty prawne zawierają identycznie sformułowaną definicję ścieków oraz jednocześnie definiują w tożsamy sposób kategorie ścieków bytowych, ścieków komunalnych i ścieków przemysłowych. Mimo iż wymienione ustawy definiują pojęcie ścieków jedynie na własne potrzeby (na co wskazuje użyty w nich zwrot: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o”), a ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera odesłania do żadnej z tych ustaw, to względy związane z szeroko rozumianym zdrowiem i bezpieczeństwem mieszkańców gminy przemawiają za odwołaniem się do ich postanowień przy określeniu zakresu pojęcia „ścieki”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Przyjęcie stanowiska przeciwnego oznaczałoby konieczność odwołania się do potocznego znaczenia terminu „ścieki”, co skutkowałoby pozostawieniem zbyt dużego luzu interpretacyjnego w tym zakresie oraz pozostawałoby w sprzeczności z założonym przez ustawodawcę celem ujednolicenia rozumienia tego pojęcia na gruncie ustaw normujących kwestie służące szeroko rozumianej ochronie środowiska, do których zaliczyć można również komentowaną ustawę.

Stosowanie ustawowej definicji ścieków na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oznacza, że nieczystościami ciekłymi są wody lub inne substancje płynne mieszczące się w wyliczeniu cieczy uznawanych przez ustawodawcę za ścieki w powołanych wyżej ustawach, które są gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych, zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. Dodać również należy,

że nieczystościami ciekłymi są ścieki bytowe lub komunalne w znaczeniu przyjętym przez powyższe akty prawne.

5. W art. 2 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. zdefiniowano pojęcie stacji zlewnych, którymi są instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia. Pojęcia „instalacje” i „urządzenia”, które są kluczowe dla ustalenia, czym są stacje zlewne na gruncie komentowanej ustawy, należy interpretować w oparciu o art. 3 pkt 6 i 42 p.o.ś. zawierający definicje ustawowe tych zwrotów. Za stosowaniem powyższych definicji na gruncie komentowanej ustawy przemawiają wskazane wcześniej względy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców gminy oraz potrzeba ujednolicenia rozumienia pojęć właściwych aktom prawnym tworzącym jednolity system prawa.

Instalacje i urządzenia w znaczeniu nadanym im przez art. 3 pkt 6 i 42 p.o.ś. są stacjami zlewnymi pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., dotyczących ich lokalizacji oraz celu działalności – muszą być bowiem zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków oraz służyć przyjmowaniu nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc ich gromadzenia. Warunki powyższe muszą być spełnione łącznie.

Ustalając znaczenie pojęcia stacji zlewnych na gruncie komentowanej ustawy, należy odwołać się nie tylko do Prawa ochrony środowiska, ale także do unormowań ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17.10.2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 939) oraz z 12.11.2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz.U. Nr 193, poz. 1617). Regulacje te definiując pojęcie sieci kanalizacyjnej (zob. art. 2 pkt 7 u.z.z.w.), a także określając, kim jest właściciel stacji zlewnej oraz dostawca nieczystości ciekłych (zob. § 1 rozporządzenia

w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych), dookreślają pojęcie tychże stacji.

6. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. ilekroć w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest mowa o właścicielach nieruchomości, rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Definicja legalna właścicieli nieruchomości ma charakter zakresowy, a nie merytoryczny. Ustawodawca nie określa w niej bowiem cech konstytutywnych właściciela nieruchomości, a wymienia jedynie poszczególne kategorie podmiotów, które mogą zostać uznane za właścicieli nieruchomości w znaczeniu ustawowym (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 5.02.2014 r., IV SA/Po 868/13, LEX nr 1430054; zob. także wyrok NSA z 29.01.2020 r., II FSK 505/18, LEX nr 2825386). Dodać również należy, że określenie kręgu podmiotów uznawanych za właścicieli nieruchomości w rozumieniu komentowanej ustawy nie stanowi ich gradacji (za: wyrok WSA w Gliwicach z 10.07.2018 r., I SA/Gl 333/18, LEX nr 2523524; tak też: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.01.2020 r., I SA/Go 712/19, LEX nr 2775456). Oznacza to, że kolejność wymienienia poszczególnych podmiotów w art. 2 ust. 1 pkt 4 nie determinuje porządku uzyskiwania statusu właściciela przez podmioty w nim wskazane.

Katalog podmiotów uznawanych za właścicieli nieruchomości ma charakter zamknięty. W związku z tym nie jest dopuszczalne rozszerzenie pojęcia „właściciele nieruchomości” w uchwałach dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminie (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 4.02.2013 r., NK.3.4131.101.2013.BB, LEX nr 1293294) ani jego zawężenie (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.08.2020 r., II SA/Go 254/20, LEX nr 3048568).

Ustawowe wyliczenie kategorii podmiotów spełniających warunki uznania ich za właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, nie oznacza, że wszystkie te osoby mogą równocześnie posiadać status właściciela względem danej nieruchomości, co w praktyce oznaczałoby, że są one jednocześnie uprawnione i zobowiązane do określonych czynności na podstawie komentowanej ustawy. Zestawienie art. 2 ust. 1 pkt 4 z treścią (zakresem) obowiązków określonych w rozdziałach 3 i 3a u.c.p.g. zobowiązuje właściwy organ administracji publicznej do dokonania wyboru jednego spośród podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4 i uczynienia z niego adresata podejmowanych czynności administracyjnoprocesowych oraz ewentualnych czynności egzekucyjnych. Dodać również należy, że ustawodawca nie statuuje solidarnej odpowiedzialności podmiotów uznawanych za właścicieli nieruchomości za realizację obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zob. wyrok NSA z 17.10.2019 r., II FSK 3271/17, LEX nr 2755462).

Definicja legalna właściciela nieruchomości znajdująca zastosowanie na gruncie komentowanej ustawy jest odmienna od tej stosowanej w prawie cywilnym i odbiega od ścisłego znaczenia tego pojęcia w prawie cywilnym. Prawidłowe odczytywanie normy zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 wymaga odwołania się do pojęcia nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Biorąc pod uwagę powyższe, za właściciela w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. należy uznać każdy podmiot, który włada nieruchomością, tj. wyodrębnionym gruntem i związanym z nim trwale budynkiem, na podstawie prawa własności, współwłasności, wieczystego użytkowania, zarządu i użytkowania, a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego (za: wyrok NSA z 29.01.2020 r., II FSK 505/18). Zdefiniowanie przez ustawodawcę właścicieli nieruchomości w sposób szerszy, aniżeli czynią to przepisy Kodeksu cywilnego, przybierające postać objęcia tym pojęciem wszystkich podmiotów mających jakiegokolwiek

uprawnienia do władania nieruchomością lub chociażby tylko faktycznie posiadających ją, ma w jak najszerszym zakresie zagwarantować wykonanie obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 25.03.2019 r., I SA/Gl 1202/18, LEX nr 2646180; wyrok WSA w Lublinie z 19.08.2020 r., I SA/Lu 525/19, LEX nr 3055129).

7. Zakresem pojęcia „właściciel nieruchomości”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, objęty jest właściciel w rozumieniu cywilnym. W świetle art. 140 k.c. właściciela należy zdefiniować jako podmiot, który w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz w tych samych granicach może również rozporządzać rzeczą (za: wyrok WSA w Lublinie z 30.12.2016 r., I SA/Lu 629/16, LEX nr 2199550).

Za właścicieli nieruchomości na gruncie komentowanej ustawy uznać należy także jej współwłaścicieli, a więc podmioty którym niepodzielnie (łącznie) przysługuje do niej prawo własności (zob. art. 195 i n. k.c.). Status właściciela nieruchomości posiada zarówno podmiot, któremu przysługują uprawnienia we współwłasności w częściach ułamkowych, jak i we współwłasności łącznej. Posiadanie statusu właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie jest przy tym zależne od wielkości udziałów przypadających poszczególnym współwłaścicielom. Okoliczność powyższa nie wpływa także na zróżnicowanie zakresu obowiązków ciążyących na podmiotach będących współwłaścicielami tej samej nieruchomości (za: wyrok WSA w Łodzi z 27.11.2019 r., I SA/Łd 568/19, LEX nr 2761427; tak też: wyrok NSA z 8.09.2020 r., II FSK 1157/20, LEX nr 3063963).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 użytkownik wieczysty dla potrzeb komentowanej ustawy jest traktowany tak, jakby był właścicielem nieruchomości. Użytkownikiem wieczystym jest osoba fizyczna lub prawna, której oddano w użytkowanie wieczyste grunty stanowiące własność Skarbu

Państwa i położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Podmiot powyższy może korzystać z oddanego mu gruntu (w tym rozporządzać przysługującym mu prawem) z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (zob. art. 232 i 233 k.c.).

Właścicielem nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 są również jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu. Podmiotami posiadającymi nieruchomości w zarządzie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, są państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym oddano w trwały zarząd nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego – odpowiednio – Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomościami publicznymi uregulowaną przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 43 i n. u.g.n.). Zarządca – zgodnie z art. 43 ust. 2 i 4 u.g.n. – ma prawo korzystania z nieruchomości oddanej mu w trwały zarząd, a w szczególności: do korzystania z niej w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jego działania; do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami prawa budowlanego (za zgodą organu nadzorującego); do oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd oraz do wypowiedzenia (za zgodą organu nadzorującego) każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążających nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia. Jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w użytkowaniu są z kolei uprawnione do jej używania i pobierania jej pożytków (zob. art. 252 k.c.). Użytkownikowi przysługuje zatem prawo posiadania nieruchomości

i korzystania z niej; przypadają mu również pożytki cywilne i naturalne z tej nieruchomości (zob. art. 53 i n. k.c.).

Pojęciem właściciela nieruchomości ustawodawca objął także inne (niż właściciele w rozumieniu cywilnym, współwłaściciele, użytkownicy wieczystości, zarządcy oraz użytkownicy) podmioty władające tą nieruchomością. Przez pojęcie władania nieruchomością należy rozumieć jej posiadanie. Osobą władającą nieruchomością jest więc zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny nieruchomości), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny nieruchomości). W pojęciu właściciela nieruchomości będzie zatem mieścił się również posiadacz zależny (za: wyrok WSA w Szczecinie z 12.08.2020 r., I SA/Sz 35/20, LEX nr 3045775). Biorąc pod uwagę powyższe, do kategorii podmiotów władających nieruchomością, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., należy zaliczyć także dzierżyciela, czyli osobę która faktycznie włada rzeczą „za kogo innego” (art. 338 k.c.), co oznacza z kolei możliwość uznania za właściciela nieruchomości również osobę korzystającą z nieruchomości na podstawie ustanowionego na jej rzecz prawa dożywocia (zob. wyrok WSA w Lublinie z 19.08.2020 r., I SA/Lu 525/19). Status podmiotu władającego nieruchomością w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. posiada też pomiot faktycznie władający nieruchomością bez tytułu prawnego (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 24.09.2020 r., I SA/Sz 260/20, LEX nr 3071021).

8. Przez zbiorniki bezodpływowe należy rozumieć instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania (art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.). Uwzględniając brzmienie definicji legalnej nieczystości ciekłych z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., zbiorniki bezodpływowe stanowią obiekty, które pełnią funkcje związane z odbiorem ścieków wytworzonych w nieruchomości zamieszkałej lub niezamieszkałej. Zbiorniki bezodpływowe (nazywane potocznie szambem) służą przejściowemu gromadzeniu takich nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania. Ustawowe zastrzeżenie, że zbiornik jest przeznaczony dla

gromadzenia nieczystości w miejscu ich powstawania oznacza z jednej strony brak możliwości umieszczania w nich nieczystości powstałych na innej nieruchomości niż ta, przy której dany zbiornik jest zlokalizowany, a z drugiej determinuje również miejsce lokalizacji takiego zbiornika bezodpływowego względem budynku. Zbiornik bezodpływowy powinien być bowiem usytuowany w takiej odległości od nieruchomości, aby możliwe było gromadzenie w nim nieczystości powstałych na tej nieruchomości. Kwestia ta uregulowana jest w szczegółowy sposób w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.).

Zbiornikiem na nieczystości ciekłe nie jest przydomowa oczyszczalnia ścieków. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie definiuje pojęcia przydomowych oczyszczalni ścieków; definicji takiej nie zawiera również ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) statuująca zasady związane z budową takich oczyszczalni (zob. art. 29 Prawa budowlanego). W orzecznictwie podkreśla się odrębność przydomowej oczyszczalni ścieków od zbiornika na nieczystości ciekłe oraz wskazuje się, że jest to urządzenie pełniące funkcje związane z gromadzeniem ścieków wytworzonych w gospodarstwie domowym. Użyty przez ustawodawcę zwrot „przydomowa” podkreśla bowiem, że obiekt powyższy musi znajdować się w pobliżu budynku mieszkalnego, a więc miejsca przeznaczonego do stałego zamieszkiwania osób, oraz służyć ma gromadzeniu ścieków z tegoż budynku (zob. wyrok NSA z 11.12.2018 r., II OSK 429/18, LEX nr 2609670; zob. też wyrok NSA z 2.07.2010 r., II OSK 1033/09, LEX nr 706003).

Powyższą odrębność zbiornika na nieczystości ciekłe od przydomowej oczyszczalni ścieków potwierdza również sam ustawodawca na gruncie komentowanej ustawy (zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 u.c.p.g.), przy czym jednocześnie zauważyć należy brak jego konsekwencji w tym zakresie (zob. komentarz do art. 5 i 6).

9. Artykuł 2 ust. 2 u.c.p.g. zobowiązuje ministra właściwego do spraw transportu, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określił, w drodze rozporządzenia, wymagania dla pojazdów asenizacyjnych, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia osób korzystających i obsługujących takie pojazdy oraz wymagania ochrony środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na podstawie powyższej delegacji zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.11.2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych.

Pojazdy asenizacyjne są pojazdami samochodowymi przeznaczonymi do przewozu nieczystości ciekłych zgromadzonych w zbiornikach bezodpływowych do stacji zlewnych. Służą zatem transportowi ściśle określonego rodzaju ładunku (nieczystości ciekłych). Pojazdy asenizacyjne nie stanowią pojazdu specjalnego w rozumieniu art. 2 pkt 36 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.), co oznacza, że nie podlegają zwolnieniu z podatku od środków transportowych na mocy art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.) (zob. wyrok NSA z 25.07.2012 r., II FSK 2518/10, LEX nr 1244241).

10. Zgodnie z art. 2 ust. 2a u.c.p.g. jeżeli obowiązki wskazane w ustawie mogą jednocześnie dotyczyć kilku podmiotów spośród wskazanych w art. 2 ust. 1 pkt 4, a więc posiadających status właściciela nieruchomości, obowiązany do ich wykonania jest podmiot lub podmioty faktycznie władające nieruchomością. W takim przypadku możliwe jest również wskazanie przez właścicieli nieruchomości w umowie zawartej w formie pisemnej podmiotu obowiązanego do wykonania obowiązków wynikających z ustawy.

W art. 2 ust. 2a ustawodawca ustanowił zasadę dotyczącą rozdziału obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sytuacji, gdy w odniesieniu do pojedynczej nieruchomości kilka osób jednocześnie spełnia ustawowe kryteria uznania za ich właścicieli, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4. Przykładem takiej sytuacji

powszechnie występującej w praktyce jest udostępnienie nieruchomości przez jej właściciela innej osobie lub osobom do zamieszkania na podstawie umowy najmu. W takim wypadku – w świetle art. 2 ust. 2a – podmiotem zobowiązanym z mocy ustawy do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz do ponoszenia tej opłaty jest podmiot lub podmioty faktycznie władające taką nieruchomością, a więc najemca lub najemcy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28.03.2018 r., I SA/Gl 1362/17, LEX nr 2478250; wyroki WSA w Poznaniu: z 21.11.2018 r., I SA/Po 510/18, LEX nr 2587089; z 20.02.2020 r., I SA/Po 962/19, LEX nr 2834238). Zasada ta obowiązuje pod warunkiem braku pisemnej umowy zawartej przez podmioty posiadające status właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4, wskazującej podmiot, który będzie obowiązany do wykonania obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

11. Artykuł 2 ust. 3 u.c.p.g. określa podmiot zobowiązany do wykonywania obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sytuacji, gdy nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu.

Sposób ustanawiania odrębnej własności lokali, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną powstałą w wyniku wyodrębnienia lokali określa ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910 ze zm.). W wyniku wyodrębnienia własności lokali – co może nastąpić w drodze umowy, jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znośzącego współwłasność – właścicielowi lokalu przysługuje nie tylko prawo własności lokalu, ale także udział w nieruchomości wspólnej, a więc w gruncie oraz tych częściach budynku i urządzeniach, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali (np. kotłownia, winda itp.).

Zgodnie z art. 2 ust. 3 w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem, w którym nastąpiło wyodrębnienie własności lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu wy-

nikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2019 r., I SA/Gl 1273/18, LEX nr 2616343; wyrok NSA z 1.03.2019 r., II FSK 3185/18, LEX nr 2627236). Tym samym ustawodawca obciążył powyższe kategorie podmiotów obowiązkami właściciela nieruchomości, o których mowa w rozdziale 3 oraz 3a u.c.p.g., w tym obowiązkiem składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ponoszenia tej opłaty. Powyższe „przerzucenie” obowiązków z współwłaścicieli części wspólnych i właścicieli odrębnych lokali na podmioty zarządzające nieruchomościami (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe) służyć ma uproszczeniu zarządzania systemem odpadów komunalnych poprzez uniknięcie sytuacji, gdy wiele osób będzie odpowiedzialnych za wykonanie obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co powodować może wątpliwości dotyczące zakresu obowiązków poszczególnych podmiotów (zob. wyrok WSA w Warszawie z 18.01.2017 r., III SA/Wa 1684/16, LEX nr 2258590; wyrok NSA z 17.10.2019 r., II FSK 3271/17).

Wspólnota mieszkaniowa oraz spółdzielnia mieszkaniowa obciążone obowiązkami wynikającymi z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie pełnią funkcji płatnika w rozumieniu art. 8 o.p., a więc nie są podmiotem obliczającym, pobierającym i wpłacającym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należne od właścicieli nieruchomości. Użycie przez ustawodawcę w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. zwrotu „obciążają” w kontekście obowiązków właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu wskazuje, iż jego zamiarem było uczynienie wspólnoty mieszkaniowej oraz spółdzielni mieszkaniowej podatnikiem, a więc podmiotem zobowiązanym samodzielnie do deklarowania i wpłacania należnych opłat, z zastrzeżeniem rozliczeń z właścicielami wyodrębnionych lokali zgodnie z art. 2 ust. 3a u.c.p.g. (za: wyrok WSA w Krakowie z 29.09.2016 r., I SA/Kr 93/16, LEX nr 2141362).

12. Artykuł 2 ust. 3a określa zakres obciążenia wspólnoty mieszkaniowej opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustala zasady

jej rozliczeń z tytułu tej opłaty z poszczególnymi właścicielami lokali w budynku znajdującym się na nieruchomości, którą zarządza. Wspólnota mieszkaniowa – jak wynika z komentowanego przepisu – jest zobowiązana uiszczać wynikające z ustawy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez ograniczeń oraz dokonać z każdym właścicielem lokalu rozliczenia należnej od niego części opłaty. Zasady, według których następuje obliczenie przez wspólnotę wysokości opłaty należnej od każdego właściciela lokalu, są pochodną stosowanej w danej gminie (na której znajduje się dana nieruchomość) metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkałych (zob. komentarz do art. 6j).

W przypadku stosowania metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opierającej się na liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.) właściciel lokalu ponosi opłatę w części odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących jego lokal do liczby osób zamieszkujących wszystkie lokale tej nieruchomości. Jeśli w danej gminie stosowana jest metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opierająca się na ilości zużytej wody z danej nieruchomości (art. 6j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), to właściciel lokalu ponosi opłatę w części odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach tej nieruchomości. Stosowanie z kolei metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.) oznacza, że właściciel lokalu jest zobowiązany ponosić opłatę w części, która odpowiada wysokości opłaty należnej od gospodarstwa domowego. W innych przypadkach, a więc np. gdy stosowana jest metoda ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opierająca się na powierzchni lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.), właściciel lokalu ponosi opłatę w części odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości wspólnej.

13. Zgodnie z art. 2 ust. 3b u.c.p.g. osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków

właściciela nieruchomości wynikających z ustawy. Tym samym ustawodawca zwolnił powyższe osoby z wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości, o których mowa w rozdziale 3 oraz 3a u.c.p.g. Powinności te ciążyą na spółdzielni mieszkaniowej, co oznacza że jest ona zobowiązana przykładowo do składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz do uiszczania tej opłaty, a następnie do dokonania rozliczenia z wymienionymi osobami z tytułu należnej od nich opłaty (zob. wyrok NSA z 12.04.2017 r., II FSK 330/17, LEX nr 2299844).

14. Na mocy art. 2 ust. 4 u.c.p.g. ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określił, w drodze rozporządzenia, warunki wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących stacje zlewne, ochronę wyposażenia technicznego stacji zlewnych, wpływ mieszaniny nieczystości ciekłych na mechaniczno-biologiczne procesy oczyszczania oraz ochronę wód przed zanieczyszczeniem. Na podstawie powyższej delegacji Minister Infrastruktury wydał 17.10.2002 r. rozporządzenie w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych.

ROZDZIAŁ 2

Zadania gmin

Art. 3. [Katalog zadań gmin]

1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
 - a) instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
 - b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,

- c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
 - d) szaletów publicznych;
- 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
 - 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
 - 5) zapewniają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady;
 - 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w pkt 5, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży;
 - 6a) mogą tworzyć i utrzymywać punkty napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami;
 - 7) (uchylony);
 - 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

- 9) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:
- a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
 - d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
 - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy wraz ze wskazaniem rodzajów przyjmowanych odpadów oraz dni i godzin ich przyjmowania,
 - e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1895 oraz z 2020 r. poz. 150, 284 i 875), zawierające:

- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy,
- f) adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, jeżeli na obszarze gminy są położone gospodarstwa rolne;
- 10) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 11) zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;
- 12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg;
- 13) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- 14) zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
- 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- 16) znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

2a. W razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

2b. Gmina jest obowiązana utworzyć co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami.

2c. Gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania.

3. Gminy prowadzą, w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej, ewidencję:

- 1) zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 2) przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- 3) umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

4. Rada gminy może postanowić o zapewnieniu budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymaniu i eksploatacji własnej lub wspólnej z inną gminą lub gminami instalacji do przetwarzania odpadów powstałych z przetworzenia odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, jeżeli na lokalnym rynku brak jest takich instalacji lub istniejące instalacje mają niewystarczające moce przerobowe.

1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, a więc jest zadaniem publicznym służącym zaspokajaniu potrzeb tej wspólnoty samorządo-

wej, które gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny (zob. art. 16 i 166 Konstytucji RP). Konsekwencją uznania spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku za zadanie własne gminy w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP jest również obowiązek finansowania tychże zadań dochodami własnymi samorządu. Dochodami własnymi gminy, które mają służyć pokryciu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, są wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zob. komentarz do art. 6r).

Obowiązkowy charakter zadania własnego obejmującego sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku oznacza, że gmina jest zobowiązana wykonywać to zadanie i nie może uchylić się od jego realizacji (zob. wyrok WSA w Krakowie z 25.01.2011 r., III SA/Kr 710/09, LEX nr 756986). Przepisy prawa nie tylko nie przewidują możliwości odmowy podjęcia wykonania obowiązkowych zadań własnych przez gminę, lecz także możliwości uzależnienia (uwarunkowania) podjęcia i realizacji tych zadań od aktualnego stanu finansów tej jednostki (zob. wyrok NSA z 6.02.1997 r., SA/Bk 275/96, LEX nr 34051). Wykonywanie zadania własnego obejmującego sprawy z zakresu utrzymania czystości i porządku musi bowiem przybierać formę stałych (nieprzerwanych) oraz bezterminowych, a więc nieograniczonych w czasie działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy.

Obowiązek wykonywania obligatoryjnego zadania własnego nie oznacza powinności bezpośredniej realizacji tego zadania przez gminę, a więc przez jej organy czy jednostki organizacyjne (np. samorządowe zakłady budżetowe); możliwe jest bowiem powierzenie przez gminę wykonywania tego zadania innym (zewnętrznym) podmiotom.

Uznanie przez ustawodawcę zadania z zakresu utrzymania czystości i porządku za obligatoryjne zadanie własne gminy nie prowadzi również do powstania po stronie mieszkańca tej jednostki lub innego podmiotu prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o dokonanie przez gminę konkretnych czynności

związanych z realizacją danego zadania (zob. wyrok SN z 21.03.2003 r., II KKN 1261/00, LEX nr 78846; wyrok WSA w Gdańsku z 10.12.2009 r., III SA/Gd 413/09, LEX nr 555294). Z faktu, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie utrzymania czystości i porządku należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, nie wynika też obowiązek gminy realizacji zadania na zasadach i w terminie wskazanym przez podmiot indywidualny (właściciela nieruchomości). Termin i sposób realizacji zadania własnego gminy pozostawiony jest jej samorządnej dyspozycji, przy czym zastrzec należy, że zadania te muszą być wykonywane według zasad określonych w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustawach (np. ustawie o odpadach).

2. W art. 3 ust. 2 u.c.p.g. ustawodawca zobowiązał gminy do zapewnienia czystości i porządku na ich terenie i utworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, a następnie określił katalog zadań służących realizacji powyższego celu. Użycie zwrotu „w szczególności” wskazuje, że wyliczenie zadań nie ma charakteru zamkniętego, a więc jest wskazaniem niektórych działań, jakie musi podjąć gmina, aby zapewnić czystość i porządek na swoim terenie; prawnie dopuszczalne jest zatem podjęcie również innych działań służących zapewnieniu czystości i porządku oraz utworzeniu warunków niezbędnych do ich utrzymania. Posłużenie się przez ustawodawcę w treści art. 3 ust. 2 zwrotem „w szczególności” z jednoczesnym wskazaniem, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (ust. 1), przesądza także, że ustawowo określone działania gminy są obligatoryjne. Oznacza to, że gmina jest zobowiązana do podjęcia wszystkich działań, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1–6 i 8–16 u.c.p.g. Odmienny (fakultatywny) charakter ma zadanie polegające na tworzeniu i utrzymywaniu punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami (art. 3 ust. 2 pkt 6a u.c.p.g.).
3. Katalog zadań służących zapewnieniu czystości i porządku w gminie oraz utworzeniu warunków niezbędnych do ich utrzymania obejmuje zadania o zróżnicowanym charakterze; są wśród nich m.in. zadania organizatorskie, informacyjne, edukacyjne, analityczne, nadzorcze, wyko-

nawcze (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 31.10.2012 r., PN.4131.259.2012, LEX nr 1276316).

4. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Tym samym ustawodawca pozostawił gminie możliwość wyboru, czy realizacja obowiązku z art. 3 ust. 2 pkt 1 przybierze formę działań wyłącznie o charakterze organizacyjnym, czy też polegać będzie na utworzeniu jednostek organizacyjnych świadczących usługi służące utrzymaniu czystości i porządku na jej terenie. W pierwszym wypadku gmina będzie podejmować wyłącznie działania służące stworzeniu warunków umożliwiających wykonywanie prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jej terenie przez prywatnych przedsiębiorców prowadzących działalność np. w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami czy też prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Z kolei zapewnienie wykonania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych jest równoznaczne z podjęciem przez jednostkę decyzji o bezpośrednim wykonaniu ciężącego na niej zadania za pomocą utworzonego w tym celu np. samorządowego zakładu budżetowego (zob. art. 14 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2021 r. poz. 305) czy też spółki prawa handlowego (zob. art. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 679).
5. Ustawodawca na mocy art. 3 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. zobowiązuje gminy do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami ustawowo określonych obiektów służących utrzymaniu czystości i porządku na ich terenach. Spełnienie powyższego obowiązku oparte jest na zasadzie wyboru przez zainteresowaną jednostkę samorządu terytorialnego, czy będzie działać w tym zakresie sama, czy też wykona to zadanie w ramach współpracy z inną gminą.

Artykuł 3 ust. 2 pkt 2 zobowiązuje gminy do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 u.o. Instalacją komunalną, o której mowa w komentowanym przepisie, jest instalacja do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów, która spełnia wymagania określone w art. 35 ust. 6 u.o. oraz zapewnia mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku lub też zapewnia składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych.

Warunkiem uznania instalacji do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów za instalację komunalną jest spełnienie przez nią wymagań najlepszej dostępnej techniki, o których mowa w art. 207 p.o.ś., lub też wymagań w zakresie technologii, o których mowa w art. 143 p.o.ś. (zob. art. 207 i 143 p.o.ś.). Ustawodawca zastrzega, że instalacja do przetwarzania – oprócz spełnienia jednego z powyższych warunków – musi także znajdować się na liście funkcjonujących instalacji spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów. Obowiązek prowadzenia takiej listy ciąży na marszałku województwa właściwym ze względu na miejsce prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów (zob. art. 38b u.o.).

Obowiązkiem zapewnienia przez gminy budowy, utrzymania i eksploatacji, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., objęte są również stacje zlewne (zob. komentarz do art. 2). Powinność powyższa ciąży na gminie, gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub też gdy powoduje nadmierne koszty. Zaistnienie zatem jednej z powyższych okoliczności – tj. braku możliwości podłączenia do

sieci kanalizacyjnej wszystkich nieruchomości znajdujących się na danym obszarze lub też gdy możliwość taka wprawdzie istnieje, ale pociąga za sobą nadmierne (zbyt wysokie) koszty, a więc jest nieuzasadniona ekonomicznie – rodzi po stronie gminy obowiązek zapewnienia właścicielom nieruchomości niepodłączonym do sieci kanalizacyjnej dostępu do stacji zlewnych.

W art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.c.p.g. nałożono na gminę obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Przez pojęcie zwłok zwierzęcych, o których mowa w komentowanym przepisie, należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi (art. 2 pkt 26 u.o.z.z.). Ustawodawca zobowiązuje zatem gminy do zorganizowania systemu zbiórki, transportu i unieszkodliwiania zwłok takich zwierząt, przy czym obowiązek usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości ciąży na właścicielu, posiadaczu lub zarządzającym tą nieruchomością (zob. art. 22 ust. 1 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.).

Ostatnią kategorią obiektów objętych obowiązkiem zapewnienia przez gminę budowy, utrzymania i eksploatacji są szalety publiczne (art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. d u.c.p.g.). Nałożenie tego obowiązku na gminy oznacza konieczność usytuowania takich obiektów na terenie gminy oraz powinność dbania o ich stan techniczny oraz sanitarno-higieniczny. Z obowiązku utrzymania toalety publicznej, o którym mowa w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. d, nie wynika natomiast obowiązek nieodpłatnego jej udostępniania osobom zainteresowanym. Prawnie dopuszczalne jest zatem pobieranie opłat za korzystanie z tych obiektów.

6. Artykuł 3 ust. 2 u.c.p.g. zobowiązuje gminy do objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 3) oraz do nadzorowania gospodarowania odpadami komunalnymi (pkt 4). Ustalenie treści powyższych obowiązków musi nastę-

pować w oparciu na postanowieniach rozdziału 3a u.c.p.g., w tym zwłaszcza art. 6r oraz 6c u.c.p.g. Odwołanie się do wymienionych przepisów jest konieczne dla ustalenia znaczenia zwrotów „system gospodarowania odpadami komunalnymi” (pkt 3) i „gospodarowanie odpadami komunalnymi” (pkt 4) oraz „wszyscy właściciele nieruchomości” (pkt 3) użytych w komentowanym przepisie.

Odwołując się do art. 6r ust. 2 u.c.p.g. statuującego obowiązek gminy pokrywania określonych ustawowo kategorii kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi środkami pobranymi z tytułu opłaty za gospodarowanie tymi odpadami, można uznać, że system gospodarowania odpadami komunalnymi oraz gospodarowanie odpadami komunalnymi, które uznać należy za pojęcia synonimiczne, obejmują odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną tego systemu. Tym samym stanowią one ustawowo określony system organizacyjno-techniczny umożliwiający prawidłowe zagospodarowywanie odpadów komunalnych, którym gmina jest zobowiązana – na mocy art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. – objąć wszystkich właścicieli nieruchomości. Wykonywaniu powyższego obowiązku towarzyszy kompetencja gminy do sprawowania nadzoru nad procesem gospodarowania odpadami komunalnymi powstałymi na nieruchomościach objętych systemem; nadzorem tym objęta jest zwłaszcza realizacja zadań powierzonych przez gminę podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Uwzględniając z kolei postanowienia art. 6c u.c.p.g. w zakresie ustalenia znaczenia zwrotu „wszyscy właściciele nieruchomości” w kontekście obowiązku gminy objęcia ich systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, należy przyjąć, iż na gminie ciąży powinność stworzenia systemu umożliwiającego zagospodarowywanie odpadów od wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych, a od niezamieszkałych pod warunkiem podjęcia uchwały o odbieraniu odpadów od właścicieli nie-