

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

5. WYDANIE



Wolters Kluwer

UTRZYMANIE CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

Komentarz

Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

5. WYDANIE

Stan prawny na 1 stycznia 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Łamanie
Fotoedytor

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.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9682-0

5. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	17
CZĘŚĆ I. Wprowadzenie do problematyki czystości i porządku ..	21
1. Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku	21
2. Miejsce ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w polskim systemie prawnym	51
CZĘŚĆ II. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)	77
Rozdział 1. Przepisy ogólne	77
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	77
Art. 1a. [Odesłanie do ustawy o odpadach]	86
Art. 2. [Definicje i delegacje]	87
Rozdział 2. Zadania gmin	110
Art. 3. [Zadania gmin w ogólności]	110
Art. 3a. [Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych]	133
Art. 3b. [Obowiązkowe poziomy recykling i przygotowania do ponownego użycia]	151
Art. 3c. [Ograniczenia składowania]	154
Art. 4. [Regulamin utrzymania czystości i porządku] ..	156
Art. 4a. [Selektywne zbieranie – delegacja]	175

Rozdział 3. Obowiązki właścicieli nieruchomości	177
Art. 5. [Obowiązki utrzymania czystości i porządku]	177
Art. 6. [Sposób wykonywania obowiązków]	216
Art. 6a. [Przejęcie obowiązków przez gminę]	235
Art. 6b. [Opłaty]	241

Rozdział 3a. Gospodarowanie odpadami komunalnymi

przez gminę	242
Art. 6c. [Odbieranie odpadów komunalnych]	242
Art. 6d. [Podział obszaru gminy na sektory. Przetargi]	244
Art. 6e. [Spółki z udziałem gminy]	256
Art. 6f. [Umowa]	258
Art. 6g. [Odesłanie do Prawa zamówień publicznych]	260
Art. 6h. [Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi]	260
Art. 6i. [Powstanie obowiązku ponoszenia opłat]	261
Art. 6j. [Wysokość opłat]	262
Art. 6k. [Określanie stawek opłat]	266
Art. 6l. [Uiszczanie opłat]	273
Art. 6m. [Deklaracja o wysokości opłaty]	274
Art. 6n. [Wzór deklaracji i informacje]	277
Art. 6o. [Decyzja o wysokości opłaty]	278
Art. 6p. (uchylony)	279
Art. 6q. [Odesłanie do ordynacji podatkowej]	279
Art. 6qa. [Egzekucja administracyjna]	280
Art. 6r. [Przeznaczenie opłat]	282
Art. 6s. [Niedopełnienie obowiązku przez gminę]	287

Rozdział 4. Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie

usług	288
Art. 7. [Rodzaje zezwoleń]	291
Art. 8. [Wniosek o zezwolenie]	313
Art. 8a. [Sprawdzanie wniosku]	321
Art. 8b. (uchylony)	323
Art. 9. [Zagadnienia proceduralne zezwoleń]	323
Art. 9a. (uchylony)	329

Rozdział 4a. Warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych	329
Art. 9b. [Rejestr działalności]	329
Art. 9c. [Wpis do rejestru]	332
Art. 9d. [Wymagania]	336
Art. 9e. [Obowiązki odbierającego odpady komunalne]	337
Art. 9ea. [Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	341
Art. 9f. [Niedopełnienie obowiązku selektywnego zbierania]	341
Art. 9g. [Wymagane poziomy]	342
Art. 9h. [Obowiązek przedłożenia rachunku]	344
Art. 9i. [Wniosek o wykreślenie z rejestru]	344
Art. 9j. [Wykreślenie z rejestru]	345
Art. 9k. [Decyzja o zakazie wykonywania działalności]	350
Art. 9l. [Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych]	351
Art. 9m. [Kalkulacja kosztów]	353
Rozdział 4b. Sprawozdawczość i analizy	354
Art. 9n. [Sprawozdanie podmiotu odbierającego odpady komunalne]	354
Art. 9na. [Sprawozdanie punktu selektywnego zbierania]	357
Art. 9o. [Sprawozdanie podmiotu odbierającego nieczystości ciekłe]	358
Art. 9oa. [Informacje dotyczące regionalnej instalacji]	360
Art. 9p. [Weryfikacja sprawozdań]	362
Art. 9q. [Sprawozdanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta]	364
Art. 9r. [Weryfikacja sprawozdań gminnych]	366
Art. 9s. [Sprawozdanie marszałka województwa]	367
Art. 9t. [Wzory sprawozdań]	368
Art. 9ta. [Zachowanie terminów]	369
Art. 9tb. [Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi]	370

Rozdział 4c. Kontrola	372
Art. 9u. [Organy kontroli]	372
Art. 9v. [Pomoc Policji]	378
Art. 9w. [Kontrola marszałka województwa]	379
Rozdział 4d. Kary pieniężne	380
Art. 9x. [Odpowiedzialność przedsiębiorców odbierających odpady komunalne]	386
Art. 9xa. [Odpowiedzialność prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych]	392
Art. 9xb. [Odpowiedzialność opróżniających zbiorniki bezodpływowe i transportujących nieczystości ciekłe]	394
Art. 9y. [Odpowiedzialność gminnych jednostek organizacyjnych]	395
Art. 9z. [Odpowiedzialność gmin]	397
Art. 9za. [Odpowiedzialność prowadzących instalacje]	401
Art. 9zb. [Właściwość organów karzących]	404
Art. 9zc. [Wysokość kar pieniężnych względnie określonych]	406
Art. 9zd. [Uiszczanie kar pieniężnych]	409
Art. 9ze. [Zawieszenie i umorzenie kary pieniężnej]	410
Art. 9zf. [Odesłanie do ordynacji podatkowej]	413
Rozdział 5. Przepisy karne	413
Art. 10. [Odpowiedzialność za wykroczenia]	413
Rozdział 6. Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących oraz przepisy końcowe	473
Art. 11–13. (pominięte)	473
Art. 14. [Wejście w życie]	473
Część III. Akty prawne	475
1. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)	475

2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576)	531
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617)	534
4. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. poz. 299)	537
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (Dz. U. poz. 630)	539
6. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. poz. 676)	541
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. poz. 645)	543
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122)	546
Literatura wybrana	551
Indeks rzeczowy	561

Wykaz skrótów

Akty prawne

Kodeksy, konstytucja, ordynacja podatkowa i ustawa egzekucyjna

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.)

- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- ordynacja podatkowa – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
- u.p.e.a., ustawa egzekucyjna – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)

Ustawy podstawowe

- u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)
- pr.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- ustawa o ochronie przyrody – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- ust.odp. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.)
- u.o.o.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)

ustawa o planowaniu przestrzennym	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
u.z.z.w.	– ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.)
u.o.z.	– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późn. zm.)
ustawa z 2001 r. o odpadach	– ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.)
pierwsza ustawa o odpadach	– ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.)
poprzednie Prawo wodne	– ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.)

Ustawy ustrojowe

u.g.k.	– ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)
u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

Organy i instytucje

IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
MAGTiOŚ	– d. Minister Administracji, Gospodarki Tere- nowej i Ochrony Środowiska
MGK	– d. Minister Gospodarki Komunalnej
MI	– Minister Infrastruktury
MLiPD	– d. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzew- nego
MON	– Minister Obrony Narodowej

MOŚNiL	– d. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MR	– d. Minister Rolnictwa
MS	– Minister Sprawiedliwości
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚ	– Minister Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
MZ	– Minister Zdrowia (minister właściwy do spraw zdrowia)
MŻiGW	– d. Minister Żeglugi i Gospodarki Wodnej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RM	– Rada Ministrów
RZGW	– Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny

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
ONSA WSA	– 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

OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
PE	– Problemy Ekologii
PiP	– Państwo i Prawo
PiŻ	– Prawo i Życie
PK	– Przegląd Komunalny
PS	– Przegląd Sądowy
Rz.	– Rzeczpospolita
SP	– Studia Prawnicze
ST	– Samorząd Terytorialny

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

Wstęp

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 1997 r. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst pierwotny Dz.U. Nr 132, poz. 622) była już kilkadziesiąt razy nowelizowana, doczekała się trzech tekstów jednolitych, publikowanych kolejno w Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, Dz.U. z 2012 r. poz. 391 oraz w Dz.U. z 2013 r. poz. 1399. Ostatni tekst jednolity był jeszcze pięciokrotnie nowelizowany. Nowelizacje te miały różny charakter. Na sześć najważniejszych nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach warto zwrócić uwagę.

Pierwszą była nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085). Mocą tej ustawy nadano zupełnie nową treść przepisom art. 5, 6 i 7, zmieniono art. 1, 2, 3, 4, 8, 9 i 10 oraz dodano nowe art. 6a i 6b. Jeśli zważyć, że spośród 14 artykułów ustawy w wersji pierwotnej treść merytoryczną miały przepisy art. 1–10 (pozostałe to dwie zmiany w ustawach obowiązujących, jeden przepis przejściowy i jeden określający datę wejścia w życie), łatwo dostrzec, że nowelą z dnia 27 lipca 2001 r. zostały zmienione wszystkie przepisy ustawy o czystości i porządku w gminach. Do tego należy dodać, że zasadniczo zmieniło się otoczenie prawne ustawy o czystości i porządku w gminach wraz z wejściem w życie uchwalonych w 2001 r. ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy – Prawo wodne, nowej ustawy o odpadach oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Drugą była nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 78). Objęła cztery przepisy – art. 6, 7, 8 i 9 ustawy z dnia 13 września 1996 r. – wprowadzając zmiany objętościowo niewielkie, ale treściowo fundamentalne. Od dnia wejścia w życie tej nowelizacji mieliśmy do czynienia z nowym modelem postępowania z odpadami komunalnymi, istotnie różniącym się od poprzedniego.

Trzecią była nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458). Ustawa ta zmieniła art. 1, 3, 4, 5, 6, 6a, 7, 8, 9 i 10 ustawy z dnia 13 września 1996 r. oraz dodała nowy art. 9a. Po raz kolejny uległy zmianie niemal wszystkie przepisy ustawy o czystości i porządku.

Czwartą, zdecydowanie najobszerniejszą, była nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897). Ustawą tą w ustawie z dnia 13 września 1996 r.:

- 1) zmieniono art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6a, 7, 8 i 9,
- 2) dodano nowe art. 1a, 3a–3c, 6c–6s, 9b–9zf (łącznie 52 nowe artykuły),
- 3) uchylono art. 8b i 9a.

Tekst pierwotny ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach liczył 14 artykułów, tekst jednolity – 16, tekst po zmianach z dnia 1 lipca 2011 r. – 66 artykułów. Czysto mechaniczne podliczenie wskazuje, że tekst ustawy zwiększył się czterokrotnie.

Ale nie tylko o liczby chodzi. Zmiana dokonana ustawą z dnia 1 lipca 2011 r., która w wypowiedziach przedstawicieli resortu środowiska i publicystów została od razu nazwana rewolucyjną, oznacza przejście do kolejnego, nowego modelu postępowania z odpadami komunalnymi, którego najistotniejszą cechą jest przejęcie przez gminy pełnej odpowiedzialności za odpady komunalne.

Piąta nowelizacja została przeprowadzona ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.), której efektem było dostosowanie niektórych przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. do nowej regulacji postępowania z odpadami w ogóle.

Wreszcie szósta nowelizacja została przeprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). Jak fundamentalna była to nowelizacja, świadczy chociażby to, że tekst jednolity ustawy z dnia 13 września 1996 r. liczył 22 strony Dziennika Ustaw, tekst nowelizacji – 13 stron odnoszących się tylko do samej ustawy o czystości i porządku. Można przeto ocenić, że po wejściu w życie ostatniej nowelizacji dysponujemy zasadniczo odnowioną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W zaistniałej sytuacji Wydawnictwo i ja zdecydowaliśmy się na kolejne, piąte już wydanie komentarza do ustawy. Problematyka utrzymania czystości i porządku w gminach jest niezwykle istotna zarówno dla gmin, jak i podmiotów zajmujących się odpadami komunalnymi. Jest to jednocześnie problematyka bardzo złożona z uwagi na związki z generalnymi regulacjami postępowania z odpadami w ogóle oraz z przepisami o ochronie środowiska. Gdyby przygotowane piąte wydanie komentarza było jakąś pomocą dla gmin i innych podmiotów zajmujących się problematyką porządku i czystości, byłoby to dla mnie powodem szczególnej satysfakcji.

Utrzymałem układ komentarza przyjęty w poprzednich wydaniach: z lat 2005, 2006, 2008 i 2012, w podziale na dwie części:

- 1) część I wprowadzającą, której zadaniem jest przesłedenie ewolucji przepisów o czystości i porządku oraz usytuowanie ustawy z dnia 13 września 1996 r. w polskim systemie prawnym,
- 2) część II zawierającą komentarz do obowiązujących w dzisiejszym kształcie przepisów ustawy o czystości i porządku.

Po niej przytaczam w pełnym brzmieniu ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Rezygnuję

z zamieszczenia wyciągów z innych aktów prawnych, starając się, jeżeli jest to potrzebne, w tekście komentarza podawać niektóre ważniejsze przepisy *in extenso*.

Kończę wykazem literatury i indeksem rzeczowym.

CZĘŚĆ I

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI CZYSTOŚCI I PORZĄDKU

1. Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku

1. Jak wskazują specjaliści, najstarsze znane urządzenia służące wspólnocie 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 powstała służba miejska, do której 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 rozpocznę od państwowej zasadniczej ustawy sanitarnej z dnia 8 lutego 1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 15,

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

poz. 207), rychło zastąpionej zasadniczą ustawą sanitarną z dnia 19 lipca 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 należytym usuwaniem wód zużytych i nieczystości oraz odprowadzaniem wód ściekowych. Zasadnicza ustawa sanitarna zapowiadała, że szczegółowe ustawy określą prawa i obowiązki ciał samorządowych przewidziane w art. 3.

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

3. Pierwszym aktem prawnym poświęconym w całości tej problematyce było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 90, poz. 581). Przyjęło ono założenie, że piecza nad należytym 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, przechowy-

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

wania 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 śmieci, oraz określenia sposobów ich usuwania.

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 dnia 31 marca 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 utrzymywania 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. Na to pytanie odpowiedział twierdząco argumentując, że w większych miastach ówczesne prezydia 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 dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i ich zwalczaniu (Dz. U. Nr 27, poz. 198 z późn. zm.), przede wszystkim zaś rozporządzenie z dnia 26 września 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., kiedy zostało zastąpio-

³ A. Szpunar, *Glosa do uchwały SN z 19 maja 1958 r., 4 CO 1/58 (w:)* A. Szpunar, *Odpowiedzialność cywilna. Komentarz w formie glos, Sopot 1997*, s. 212.

ne rozporządzeniem MZ z dnia 12 lipca 1951 r. w sprawie utrzymania porządku i czystości w nieruchomościach (Dz. U. Nr 40, poz. 306 z późn. 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 nad nieruchomością, a także najemca, jeżeli chodzi o część składową nieruchomości. Dalsze przepisy rozporządzenia określały obowiązki ustawiania koszy na śmieci w miejscach publicznych, wyposażania zamieszkałych nieruchomości w śmietniki, skrzynie na odpadki użytkowe, ustępy, trzepaki i spłuwaczki 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 wyziewami. Rozporządzenie upoważniało prezydów powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych do wydawania zakazów utrzymywania zwierząt na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, jeżeli uznały to za potrzebne ze względów zdrowotnych. Kolejne przepisy regulowały usuwanie padliny zwierząt oraz tępienie szczurów i myszy. Nadzór nad wykonywaniem rozporządzenia przekazano prezydentom powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych oraz organom Milicji Obywatelskiej. Prezydów 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 dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167 z późn. 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 prezydentów 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 ogólnomiejских 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 5-metrowego 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 5-metrowego pasa przyległego do placu publicznego przed zmiataniem i polewanie wodą w porze letniej,
- 4) oczyszczanie ze śniegu, błota i lodu chodnika i jezdni do połowy jej szerokości względnie 5-metrowego 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 nieruchomości 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,

⁴ Wyrok SN z dnia 27 listopada 1972 r., II CR 478/72, OSNC 1973, nr 7–8, poz. 140.

- 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.

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 dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 115 z późn. zm.) i w ich miejsce weszły przepisy art. 117, 144 i 145 k.w.

6. Ważną zmianę w zakresie regulacji prawnej kwestii porządku i czystości przyniosła ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. 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 dnia 31 stycznia 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 z późn. zm.). Uchyliła ona w całości ustawę z dnia 22 kwietnia 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) zdefiniowaniu 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) nałożeniu 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 użytkującej 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) zobowiązaniu RM 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, RM wydała dnia 30 września 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 z późn. 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 problemy na ich tle powstające. 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 – ciężą na kierownikach budowy,
- 2) w odniesieniu do lokali i obiektów budowlanych służących do celów handlowych, gastronomicznych, magazynowych, produkcyjnych i innych podobnych celów użyteczności publicznej – ciężą 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 określają:

- 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 ciąży obowiązek 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 MAGTiOŚ wydał dnia 28 lutego 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 MAGTiOŚ z dnia 5 września 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 dnia 8 marca 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 art. 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 punktach 3 i 12, podczas gdy o ochronie środowiska mowa jest w punkcie 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 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 punktem 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 dnia 17 maja 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 z późn. 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 MOŚZNiL, 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 dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn. 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

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

na terenie objętym ich właściwością”. Unia zapowiedziała skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego⁶, co też uczyniła. Sprawa została rozpoznana przez Trybunał, który orzeczeniem z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK ZU 1997, nr 1, poz. 2, uznał, że 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 MGPIB z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst pierwotny Dz. U. z 1995 r. Nr 10, poz. 46, późniejszy tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 140 z późn. zm.). 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 października 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 z późn. 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:

⁶ G. Romanowski, *Nowelizacja poprzez obwieszczenie*, Rz. z 6 września 1996.

⁷ J. Korner, *Minister zmienił treść ustawy. Błąd w jednolitym tekście*, Rz. z 22 stycznia 1997.

- 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.

11. Projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach skierowano do Marszałka Sejmu 5 stycznia 1996 r. W uzasadnieniu projektu jego autorzy zaakcentowali, że wprawdzie 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 RM z dnia 30 września 1980 r. wykraczających poza delegację ustawową, co wynikało z mechanicznego przeniesienia do rozporządzenia treści ustawy z dnia 22 kwietnia 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 spełnia powszechne postulaty organizacji i jednostek samorządu terytorialnego⁸.

Projekt ustawy uzyskał pozytywną opinię Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, który uznał, że postulowane rozwiązania są zgodne z prawem europejskim, gdyż przede wszystkim realizują dyrektywę ramową 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. (zmienioną dyrektywą 91/156/EWG z dnia 18 marca 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 w dniu 29 lutego 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 marca i 3 lipca 1996 r. i po wprowadzeniu kilku poprawek przedłożyły Sejmowi wraz z wnioskami mniejszości¹⁰.

Projekt ustawy został uchwalony dnia 13 września 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 w sześciu rozdziałach:

- 1) „Przepisy ogólne” (art. 1 i 2),
- 2) „Zadania gmin” (art. 3 i 4),

⁸ Druk sejmowy nr 1463, Warszawa, 5 stycznia 1996 r.

⁹ Opinia końcowa z dnia 3 stycznia 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 RM z dnia 29 marca 1994 r.

¹⁰ Sprawozdanie Komisji z dnia 3 lipca 1996 r., druk sejmowy nr 1813.

- 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 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 dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. 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 dnia 7 czerwca 2001 r. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139), 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.

Pierwsza nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (tekst pierwotny Dz. U. Nr 60, poz. 369, tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752 z późn. zm.), 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 dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U.

Nr 121, poz. 770 z późn. zm.), miała charakter czysto porządkowy, zastępując w art. 13 wyrażenie „podmioty gospodarcze” wyrażeniem „przedsiębiorcy”.

Trzecia nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 3 marca 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 dnia 27 lipca 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 dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627),
- 2) już nieobowiązująca ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628).

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

Piąta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 21 grudnia 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 dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984, ostatni tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191), 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 dnia 19 grudnia 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 istotna 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. na „zbieranie i transport, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych”, 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 dnia 20 kwietnia 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 dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975, s. 39, z późn. zm.),
- 2) dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991 r., s. 40, z późn. zm.).

Dziewiąta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej

¹¹ J. Jerzmański, *Nowelizacja ustawy o odpadach. Rady na odpady*, Rz. z 11 czerwca 2003, dodatek Vademecum Rzeczpospolitej, s. 4.

(Dz. U. Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.), nieznacznie zmieniła art. 8 oraz dodała art. 8a (badanie wniosków o zezwolenie) i art. 8b (kontrola).

Dziesiąta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 22 kwietnia 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 dnia 29 lipca 2005 o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458 z późn. 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 przejścia 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 przejściu obowiązków mieszkańców i ustanowienia tzw. podatku śmieciowego w trybie interwencyjnym, w razie stwierdzenia nieprawidłowości w istniejącym systemie¹². Propozycje spotkały się ze sprzeciwem prywat-

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

nych 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 konkurujących 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 dnia 29 lipca 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 dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst pierwotny Dz. U. Nr 180, poz. 1495, aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1155 z późn. zm.), 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 dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008), który był jeszcze kilkunastokrotnie nowelizowany.

Trzynasta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 23 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 144, poz. 1042), miała charakter porządkowy, usunięto rażący błąd

¹³ Zob. I. Walencik, *Samorząd terytorialny. Wywóz odpadów obowiązkiem gminy. Zapłacimy po-datek od śmieci*, Rz. z 4 maja 2005.

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

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

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 dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o zużytych 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 dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 z późn. zm.), poddała kontrolę wykonywaną zgodnie z przepisami ustawy o czystości i porządku generalnym regulacjom dotyczącym kontroli zawartym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Szesnasta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (tekst pierwotny Dz. U. Nr 79, poz. 666, aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 687), włączyła obowiązek zbierania zużytych baterii i akumulatorów w zakres obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Siedemnasta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 23 stycznia 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 dnia 20 listopada 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 dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U.

Nr 47, poz. 278 z późn. zm.), dodała ust. 6a i 6b do art. 7 oraz ust. 5 do art. 8 u.c.p.g.

Dwudziesta nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.), 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 dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622 z późn. zm.), w art. 8 u.c.p.g. zmieniła ust. 1a i dodała ust. 1b, dopuszczając zastąpienie zaświadczeń oświadczeniami.

Dwudziesta druga, najobszerniejsza ze wszystkich nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.), zasadniczo przemodelowała postępowanie z odpadami komunalnymi. W toku prac nad ustawą nowelizacyjną starły się ze sobą dwie koncepcje:

- 1) przejścia 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 dnia 1 lipca 2011 r. zmieniła niemal wszystkie dotychczasowe przepisy ustawy o czystości i porządku (z wyjątkiem art. 8a, 10 i 14), dwa uchyliła (art. 8b i 9a) i dodała 52 nowe przepisy (art. 1a, 3a–3c, 6c–6r, 9b–9zf). Liczba

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

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 dnia 1 lipca 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 lipca 2011 r. nastąpiły jeszcze trzy nowelizacje.

Dwudziesta trzecia nowelizacja została przeprowadzona ustawą z dnia 29 lipca 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 ust. 3 pkt 2 usunięto wzmianki, że numer NIP podaje się „o ile przedsiębiorca taki numer posiada”, gdyż w świetle ustawy z dnia 29 lipca 2011 r. oczywiste jest, że musi posiadać.

Dwudziesta czwarta nowelizacja, przeprowadzona ustawą z dnia 18 sierpnia 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 dnia 16 września 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 dnia 1 lipca 2011 r., lecz „zapobieganie bezdomności zwierząt”.

Nowy system wszedł w życie zasadniczo 1 stycznia 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 1 stycznia 2013 r. i 1 lipca 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 dnia 1 lipca 2011 r. określane są mianem rewolucyjnych¹⁷, ale zakładano, że przepisy będą jeszcze nowelizowane, jeśli powstanie konieczność rozwiązania nasuwających 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. Nowelizacja z dnia 1 lipca 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 dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, z późn. zm.). Takie wdrożenie miało nastąpić w nowej ustawie o odpadach, która miała być uchwalona 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 dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych

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

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

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 dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.), 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 ust.odp. (zawierającym m.in. art. 206 pkt 3 ust.odp. nowelizujący właśnie art. 9q–9t u.c.p.g.) odroczone o trzy lata, czyli zmiany te miały zacząć obowiązywać dopiero 24 stycznia 2016 r. Ale ustawą z dnia 28 listopada 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 ust.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 ust.odp. wszedł w życie. Czyżby (z mocą wsteczną) tak jak ustawa o odpadach, 23 stycznia 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 listopada 2014 r., czyli 1 lutego 2015 r. Skoro art. 9q–9t u.c.p.g. dotyczą sprawozdań, praktycznie oznacza to, że sprawozdania za rok 2014 mają 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 dnia 25 stycznia 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 dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami

opakowaniowymi (Dz. U. poz. 888). Ograniczyła się do uchylenia 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 dnia 28 listopada 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 dnia 28 listopada 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 dnia 15 stycznia 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 dnia 25 czerwca 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 dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. poz. 1269). Polegała na tym, że z dniem 1 stycznia 2016 r. utracił moc ust. 3 w art. 6qa u.c.p.g.

Trzydziesta czwarta nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688) zmieniła art. 3, 9e, 9j, 9k, 9x i 9y.

Kończąc, nie można nie wytknąć ustawodawcy fatalnego sposobu nowelizacji zastosowanego w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. oraz w kolejnych nowelizacjach, gdyż dodanie artykułów oznaczonych literami, w końcówce podwójnymi, niewątpliwie utrudni posługiwanie się ustawą. Taką numerację zasadnie nazwano absurdalną, nawet gdyby ją uznać za zgodną z zasadami techniki prawodawczej¹⁹. Ale nie można jej uznać za zgodną z zasadami techniki prawodawczej. Przepis § 84 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) jest jasny i większych wątpliwości nie wywołuje. 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 przyczyn niepojętych autorzy „rewolucji śmieciowej” na to się nie zdecydowali. Była okazja, aby to uchybienie naprawić podczas przygotowywania kolejnej fundamentalnej nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 28 listopada 2014 r., ale znowu poprzestano na zmianie nieczytelnego już tekstu ustawy. Obowiązujący tekst jest jeszcze bardziej nieczytelny, a podwójne oznaczenia literowe znacznie utrudniają zrozumienie i stosowanie ustawy. To, co się stało w latach 2011–2014, jest jawnie sprzeczne z Zasadami techniki prawodawczej; komentator ustawy nie może udawać, że tego nie widzi. Oczywiście

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

zignorowanie Zasad techniki prawodawczej nie stanowi formalnej przesłanki kwestionowania mocy obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu ustalonym trzydziestoma trzema nowelizacjami, ale ostre słowa krytyki niewątpliwie ustawodawcy się należą.

2. 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 dnia 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 dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.) 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.

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

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

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.

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 TK nie ma kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ale poglądy wyrażone przez TK 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”. TK wskazał, że w języku polskim przymiotnik ten może mieć różne znaczenia:

- 1) zadań publicznych podejmowanych przez jakikolwiek 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.

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

²³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, zamieszczona m.in. w G. Nasierowska, D. Trapkowska, *Ustrój gminy. Przepisy prawne i orzecznictwo*, Warszawa 1995, s. 72–94.

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 zacierały się, ponieważ tamten stan prawny przewidywał 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 przekonujące umiejscowienie spraw czystości i porządku w systemie prawnym. Można było, jak to czynili autorzy podręczników, wskazywać, że mówiąc 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, zieleń osiedlowa i przyuliczna, 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.

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

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 wchodzą, 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 źródeł należy dopatrywać się przede wszystkim w prawie ochrony przyrody. Samo pojęcie ochrony środowiska weszło do obiegu językowego, a następnie prawnego na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. 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 nietkniętego 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 sanitarne-

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

go” 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 dnia 10 lutego 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,
- 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 stycznia 1980 r. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W brzmieniu pierwotnym (Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6) definiowała ona środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnię ziemi łącznie z glebą, kopalin, 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 częściowych 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., ustawa o rybołówstwie morskim z 1963 r. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uchyliła jedynie trzy ustawy:

- 1) z dnia 4 kwietnia 1950 r. o nadzorze państwowym nad ogrodami zoologicznymi (Dz. U. Nr 17, poz. 142),
- 2) z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 167 z późn. zm.),
- 3) z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem (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).

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

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 wprowadzone 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 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 ćwierćwiecza możemy nader krytycznie oceniać koncepcję legislacyjną przyjętą u progu lat 80. ubiegłego stulecia, ale takie były realia tamtego czasu.

W każdym razie uchylenie 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 niezwykle lakoniczne jej przepisy dotyczące odpadów nie odpowiadają 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