

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Zasady utrzymania czystości i porządku w gminach w orzecznictwie sądowym

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, ochrona środowiska, gospodarowanie odpadami

Keywords: local government, environmental protection, waste management

SUMMARY

The principles of maintaining cleanliness and order in communities according to court decisions

The maintenance of cleanliness and order in communities is the responsibility of the municipality as the basic unit of local government in Poland. The municipality performs its role in the field of environmental protection according to a range of legal provisions. Changing regulations affect the application of the law of cleanliness and order in communities, leaving it open to interpretation. A key guide in this regard is the wealth of court decisions on cleanliness and order in communities and waste management.

Zgodnie z określonym w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (A) zakresem przedmiotowym – normy prawne zawarte art. 1 ustawy określają:

- a) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;

- b) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- c) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

Należy stanowczo podkreślić, iż utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, a same gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:
 - a) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
 - b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
 - c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
 - d) szaletów publicznych;
- 3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;
- 4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;

- 6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;
- 7) zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;
- 8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 9) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:
 - a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
 - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,

- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych zawierające:
 - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;
- 10) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:
 - a) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - b) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
 - c) kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
 - d) liczby mieszkańców,
 - e) liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy,
 - f) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,
 - g) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy;
- 11) zapobiegają zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;
- 12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg;

- 13) określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych;
- 14) zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt;
- 15) zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie;
- 16) znakują obszary dotknięte lub zagrożone chorobą zakaźną zwierząt.

Ustawa przyznaje gminom również określone kompetencje, które związane są nierozdzielnie z koniecznością realizowania ustawowych obowiązków. Jednak również kompetencje w tej dziedzinie nie mogą być nieograniczone. Dlatego też regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe i określać obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 (B). Taka teza stanowi potwierdzenie praktyki określającej, że okoliczność poddania uchwały rady gminy kontroli organu nadzoru, nie pozbawia podmiotów, których interes prawny został naruszony przepisami takiej uchwały, prawa skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego w zakresie nie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym. Jeżeli jednak jest to możliwe, przedsięwzięcie legislacyjne gminy może i powinno być poddane rozstrzygnięciu nadzorczemu. W przeciwnym razie, na podstawie procedury administracyjnej, decyzja gminy może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego ponieważ rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (C). Doktryna prawnicza wymaga aby realizować obowiązki ustawowe z poszanowaniem praw obywatelskich oraz zasad uczciwej konkurencji. Gmina ma bowiem pozycję monopolisty w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na podległym jej obszarze. Gminy

mają zatem obowiązek zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworząc warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniając wykonanie tych prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku albo zapewniając wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Należy jednak pamiętać, że wykonując te zadania, gmina jest również przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co oznacza, że ma obowiązek ich przestrzegania. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może być wykorzystywany do zabezpieczenia interesów komunalnych jednostek organizacyjnych zajmujących się działalnością w zakresie utrzymania czystości i porządku (D).

Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, rada gminy powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej (E).

Na podstawie upoważnień ustawowych gminy prowadzą ewidencję:

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

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakłada w swoim zakresie, że gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu

budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są obowiązane do:

- 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych.

Jako długoterminowe priorytety, ustawodawca wskazał, iż gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

Gminy zostały zobligowane również do tego, aby ograniczyć masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania:

- 1) do dnia 16 lipca 2013 r. - do nie więcej niż 50% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35% wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania – w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.

Ustawa wskazuje również, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, Regulamin jest ak-

tem prawa miejscowego, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Realizując swoje prawa i obowiązki przyznane ustawą, rada gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień. Treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu wykonywania tego obowiązku. Należy zwrócić uwagę, iż rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu (F). Natomiast rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań (G). Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia regulaminu stanowi realizację uprawnień ustawowych na mocy których sankcjonowany jest akt prawa miejscowego. Z kolei wydawanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta przepisów porządkowych jest jedynym wyjątkiem od zasady, że przepisy gminne ustanawia rada gminy. Przyjęcie takiej tezy implikuje skutek w postaci tego, że zarządzenie wydane na podstawie art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na

fakt, iż art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie upoważnia burmistrza do wskazania miejsca położenia bazy transportowej przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie zezwolenia, a jedynie upoważnia do wskazania miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych (H).

Utrzymanie czystości i porządku w gminie jest zagadnieniem szeroko unormowanym prawnie, jak również problematyką w sprawie której wypowiedają się organy sądowe i administracyjne. Tendencją, która wyłania się w zakresie stanowienia i stosowania prawa, jest dążenie do określenia standardów dotyczących czystości i porządku w gminach w zasadniczej zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zasadami współżycia społecznego.

Bibliografia

- (A) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., Nr 391 j.t.).
- (B) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. II SA/Sz 994/08.
- (C) Rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).
- (D) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2008 r. II SA/Ol 258/08.
- (E) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r. II SA/Ol 298/11.
- (F) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r. II SA/Ol 298/11.
- (G) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 października 2011 r. II SA/Łd 819/11.
- (H) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2007 r. II SA/Sz 1182/06.