

Maciej Jabłoński

Prawno-administracyjne aspekty utrzymania czystości i porządku w gminach

Studia Ecologiae et Bioethicae 11/3, 121-130

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Prawno-administracyjne aspekty utrzymania czystości i porządku w gminach

Słowa kluczowe: ochrona środowiska; samorząd terytorialny; gospodarka odpadami
Keywords: environmental protection; local government; waste management

SUMMARY

Legal and administrative aspects of maintaining cleanliness and order in municipalities

Maintaining cleanliness and order in municipalities poses a challenge for local governments. In the context of the changing legal and factual contexts they operate in, municipalities are obliged to take action to protect the environment in everything they do. New tasks and challenges for maintaining environmental safety standards can be found at the local level.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach jest zadaniem obowiązkowym w gminie, gdzie zakres obowiązków określony jest przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (A) określa:

1. zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
2. warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;

3. warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

Gmina na pozycję monopolisty w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na podległym jej obszarze, co wynika z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. 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 (B).

Obowiązkowe zadanie, gminy w tym zakresie realizują w ramach swoich zakresów działania. 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, które nie działają na podstawie umowy,
 - d. punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
 - e. – firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - f. – adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,
 - g. zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495, z późn. zm.), zawierające:
 - h. – firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - i. – 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, w imieniu których gmina powinna podjąć działania,
 - 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;
 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.
- Wskazany enumeratywnie zakres działań gminy nie jest wyczerpujący, gdyż inne zadania dla gminy mogą wynikać zarówno z nowej sytuacji faktycznej, *lex specialis* czy po prostu ze zdarzenia o charakterze nadzwyczajnym. W celu uniknięcia tych ostatnich 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.

Ustawodawca wyposażył gminy w narzędzia prawne umożliwiające weryfikację dobrowolnych oświadczeń woli, które wskazuje na korzystanie z elementów przyrody. Dlatego też prowadzona jest ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków pro-środowiskowych.

Pod pojęciem nieruchomości, na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie rozumieć należy nieruchomości pozostające przedmiotem własności innych podmiotów niż gmina, a także będące przedmiotem ich współwłasności, użytkowania wieczystego, zarządu lub użytkowania lub pozostające w ich władaniu (C).

Pracownicy gminy i jednostki podległe (straże gminne, spółki gminne) są w stanie zweryfikować prawdziwość danych. Postanowienie o wszczęciu postępowania wynika z samej ustawy i nie może się adreśat od niego odwołać. Oczywiście samo postępowanie będzie kończyło się wydaniem decyzji, bez względu na to, czy będzie ona ustalała opłatę w nowej wysokości, czy też zobowiązany właściciel nieruchomości będzie sam dobrowolnie weryfikował swoje dane. Wszystkie te obowiązki służą realizacji polityki ekologicznej oraz realizacji standardów bezpieczeństwa ekologicznego. Działania te związane są z określoną perspektywą, bowiem 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 są obowiązane również 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.

Perspektywa dotyczy zatem jednego pokolenia, które wywołało w środowisku naturalnym zmiany. To również kwestia możliwości podjęcia potencjalnych i możliwych działań o charakterze odwracalnym. Wiadomo, iż będą one podejmowane *ex post* pewnych zdarzeń faktycznych dotyczących środowiska naturalnego. Jednakże tak jak w przypadku odpadów komunalnych chodzi o zmianę *ex nunc*, czyli do stanu w 1995 r.

Elementem kształtującym czystość i porządek w gminie jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, gdzie rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała właśnie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przyjęty w tym stanie regulamin jest aktem 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.

Jakiegolwiek regulacje w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów będących również odpadami komunalnymi, wprowadzone w innych aktach prawnych, wyłączają kompetencje rady gminy do stanowienia w tym zakresie. Do takich regulacji szczególnych wyłączających uprawnienie rady gminy należy zaliczyć także przepisy ustawy z 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (D). Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza ramy przedmiotowe (art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) i stanowić obowiązków właścicieli ponad granice ustawowe (art. 5 ust. 1) oraz ponad obowiązki innych podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2 (E).

Nowym obowiązkiem, wskazanym w art. 6c ustawy jest wskazanie, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Obowiązek ten, po prawie dwuletnim okresie *vacatio legis*, został wprowadzony z dniem 1 lipca 2013 r. W związku z tym wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

Wyłoniony podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań, które są przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy, a które powinna zawierać:

1. informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania, wraz ze wskazaniem instalacji, do której zostały przekazane odebrane od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, odpady zielone oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania;
2. informacje o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji:
 - a. przekazanych do składowania na składowisku odpadów,
 - b. nieprzekazanych do składowania na składowisku odpadów i sposobie ich zagospodarowania;
3. liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane odpady komunalne;
4. wskazanie właścicieli nieruchomości, którzy zbierają odpady komunalne w sposób niezgodny z regulaminem.

Z kolei wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, które jest przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy.

Konkludując można stwierdzić, iż wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów usta-

wy. W ramach realizacji zadań publicznych wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Samorząd w ramach czynności kontrolnych wspierany jest przez właściwego miejscowo marszałka województwa, gdyż to właśnie marszałek województwa sprawuje kontrolę nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Kompetencje samorządu terytorialnego są tak szerokie, jak szeroka jest gama obowiązków gminy.

Bibliografia

- (A) Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 j.t.).
- (B) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 czerwca 2008 r. II SA/Ol 258/08.
- (C) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r. II SA/Wr 545/08.
- (D) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 lutego 2013 r. II SA/Go 1076/12.
- (E) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. II SA/Sz 994/08.