

**USTAWA
O UTRZYMANIU
CZYSTOŚCI I PORZĄDKU
W GMINACH**

KOMENTARZ

Wojciech Radecki

3. wydanie



ABC

a Wolters Kluwer business

**USTAWA O UTRZYMANIU
CZYSTOŚCI I PORZĄDKU
W GMINACH**

**USTAWA O UTRZYMANIU
CZYSTOŚCI I PORZĄDKU
W GMINACH**

KOMENTARZ

Wojciech Radecki

3. wydanie



ABC

a Wolters Kluwer business

Stan prawny na 1 czerwca 2008 r.

Wydawca:
Anna Hara

Korekta:
Justyna Szumił

Skład, łamanie:
JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN: 978-83-7601-122-6

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
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
Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku	21
Miejsce ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w polskim systemie prawnym	43
Część II	
Komentarz do ustawy z dnia 13 września 1996 r.	61
Rozdział 1	
Przepisy ogólne	61
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	61
Pojęcie odpadów	62
Art. 2. [Definicje i delegacje]	64
Nieczystości ciekłe i ścieki.....	65
Odpady komunalne	67
Wspólnotowe prawo o odpadach	69
Odpady komunalne w ustawach polskich	71
Wraki pojazdów.....	77
Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny	89
Zwłoki zwierzęce i ich części.....	90
Azbest	92
Stacje zlewne	93

SPIS TREŚCI

Właściciele nieruchomości.....	95
Zbiorniki bezodpływowe	96
Przydomowe oczyszczalnie ścieków	97
Pojazdy asenizacyjne.....	104
Odrębna własność lokali.....	107
Wprowadzanie nieczystości ciekłych do stacji zlewnych	108

Rozdział 2

Zadania gmin	111
Art. 3. [Zadania gmin]	111
Obowiązkowe zadania własne gmin	113
Plany gospodarki odpadami.....	117
Tworzenie warunków utrzymania czystości i porządku	126
Instalacje i urządzenia	128
Spalarnie i składowiska	136
Ocena oddziaływania na środowisko.....	141
Obszary ograniczonego użytkowania	150
Ochrona przyrody	151
Stacje zlewne	154
Zwłoki zwierzęce.....	155
Szalety publiczne.....	155
Zwierzęta	155
Selektywna zbiórka	159
Sprzęt elektryczny i elektroniczny	160
Choroby zakaźne zwierząt.....	162
Ewidencja	164
Art. 4. [Regulamin utrzymania czystości i porządku].....	166
Uchwalanie regulaminu	168
Zawartość regulaminu	172
Publikacja regulaminu	180
Kwestionowanie regulaminu.....	181

Rozdział 3

Obowiązki właścicieli nieruchomości	184
Art. 5. [Obowiązek utrzymania czystości i porządku]	184

SPIS TREŚCI

Obowiązki właścicieli nieruchomości.....	186
Nieczystości ciekłe	189
Postępowanie z odpadami komunalnymi i nieczystościami ciekłymi	198
Oczyszczanie chodników	203
Tereny budowy.....	211
Tereny komunikacji publicznej	212
Drogi publiczne	214
Obowiązki gminy.....	216
Nadzór.....	217
Art. 6. [Sposób wykonywania obowiązku]	222
Zawieranie umów	224
Zadania gmin	228
Opłaty.....	231
Wojsko i więziennictwo	239
Art. 6a. [Przejęcie obowiązków przez gminę]	240
Dawne wątpliwości.....	240
Referendum lokalne	242
Postępowanie w sprawie przejęcia obowiązków.....	243
Art. 6b. [Opłaty]	245
Rozdział 4	
Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług	246
Działalność gospodarcza	246
Art. 7. [Zezwolenia – rodzaje]	248
Przemiany regulacji.....	250
Zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych	252
Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych	255
Transport.....	255
Zwierzęta	258
Charakter prawny zezwolenia.....	261
Dostęp do informacji.....	265
Zagadnienia proceduralne	266
Art. 8. [Wniosek o zezwolenie].....	275
Wymogi formalne wniosku.....	277

Przedmiot i obszar działalności	279
Czas działalności	280
Wymagania dodatkowe	283
Sortowanie i kompostowanie	289
Art. 8a. [Sprawdzanie wniosku]	290
Art. 8b. [Kontrola]	291
Art. 9. [Zezwolenia]	293
Zezwolenia na odbieranie odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych.....	296
Odmowa zezwolenia	297
Odpowiedzialność administracyjna	298
Art. 9a. [Wykazy i informacje]	300
Ustawa o czystości i porządku a ochrona konkurencji i konsumentów	302
Gmina a przepisy antymonopolowe	305
Wybrane orzecznictwo.....	307
Kolizje między ustawami.....	323
 Rozdział 5	
Przepisy karne	328
Art. 10. [Odpowiedzialność za wykroczenia]	328
Materialne prawo wykroczeń.....	329
Wykroczenia z art. 10 ust. 1.....	335
Wykroczenia z art. 10 ust. 2.....	337
Wykroczenia z art. 10 ust. 2a.....	342
Inne wykroczenia	344
Procesowe prawo wykroczeń.....	362
Straż gminna (miejska).....	367
Czynności wyjaśniające.....	370
Wniosek o ukaranie	372
Postępowania szczególne.....	373
Postępowanie mandatowe.....	375
Odpowiedzialność administracyjna	383
Odpowiedzialność cywilna	391

Rozdział 6

Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących

oraz przepisy końcowe	397
Art. 11–13 (pominięte).....	397
Art. 14.[Wejście ustawy w życie].....	397

Część III

Akty prawne	401
--------------------------	------------

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008)	401
---	------------

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz. U. Nr 188, poz. 1576)	418
--	------------

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617)	421
--	------------

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz. U. z 2006 r. Nr 5, poz. 33)	425
---	------------

Literatura wybrana	427
---------------------------------	------------

Skorowidz rzeczowy.....	433
--------------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 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. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.w. – ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756)
- k.z. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.)
- o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)

WYKAZ SKRÓTÓW

- p.g.d. – ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)
- p.r.d. – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.)
- p.z.p. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655)
- u.c.p.g. – ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.)
- u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)
- u.o. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
- u.o.k.ś. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.)

WYKAZ SKRÓTÓW

- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.)
- u.o.s.g. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.)
- u.o.z. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.)
- u.o.z.ch.z. – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- u.r.l. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.)
- u.r.p.w.e. – ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.)
- u.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.)
- u.z.s.e. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495)
- u.z.w.o.ś. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.)

WYKAZ SKRÓTÓW

Organy i instytucje

GIS	– Główny Inspektor Sanitarny
GIOŚ	– Główny Inspektor Ochrony Środowiska
IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
MAGTIOŚ	– b. Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska
MF	– Minister Finansów (minister właściwy do spraw finansów publicznych)
MG	– b. Minister Gospodarki (minister właściwy do spraw gospodarki)
MGiP	– b. Minister Gospodarki i Pracy
MGPiB	– Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa
MGPiPS	– b. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MGK	– b. Minister Gospodarki Komunalnej
MI	– Minister Infrastruktury
MLiPD	– b. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego
MON	– Minister Obrony Narodowej
MOŚiZN	– b. Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych
MOŚZNiL	– b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MR	– b. Minister Rolnictwa
MRiRW	– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (minister właściwy do spraw rolnictwa)
MRRiB	– b. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa
MS	– Minister Sprawiedliwości
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚ	– Minister Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
MTiGM	– b. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej
MZ	– Minister Zdrowia (minister właściwy do spraw zdrowia)
MŻiGW	– b. Minister Żeglugi i Gospodarki Wodnej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PIOŚ	– b. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska

WYKAZ SKRÓTÓW

PIS	– Państwowa Inspekcja Sanitarna
RM	– Rada Ministrów
SAntM	– Sąd Antymonopolowy (obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów)
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednio Sąd Antymonopolowy)
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UAntM	– Urząd Antymonopolowy (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów)
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednio Urząd Antymonopolowy)

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GS	– Gazeta Sądowa
M.P.	– Monitor Polski
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN(C)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSN(K)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OS Prok. i Pr.	– Orzecznictwo – dodatek do „Prokuratury i Prawa”
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OŚP	– Ochrona Środowiska. Przegląd

WYKAZ SKRÓTÓW

OŚPiP	- Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PE	- Problemy Ekologii
PiP	- Państwo i Prawo
PiŻ	- Prawo i Życie
PK	- Przegląd Komunalny
POŚ	- Problemy Ocen Środowiskowych
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo
PS	- Przegląd Sądowy
Rzeczposp.	- Rzeczpospolita
St. Praw.	- Studia Prawnicze
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny
ZK	- Zeszyty Komunalne
ZW	- Zagadnienia Wykroczeń

WSTĘP

Wielokrotnie nowelizowana, obowiązująca od 1 stycznia 1997 r. ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622) doczekała się tekstu jednolitego. Najszersza nowelizacja została 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). Na podstawie tej ustawy nową treść otrzymały przepisy art. 5, 6 i 7, zmieniono art. 1, 2, 3, 4, 8, 9 i 10 oraz dodano nowe art. 6a i 6b. Zważywszy, że spośród czternastu artykułów ustawy treść merytoryczną mają 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 u.c.p.g. Zwrócić należy również uwagę, że zasadniczo zmieniło się „otoczenie prawne” u.c.p.g. wraz z wejściem w życie uchwalonych w 2001 r. Prawa ochrony środowiska, Prawa wodnego, nowej ustawy o odpadach oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Kolejna duża nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dokonana ustawą z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych 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 mamy do czynienia z nowym modelem postępowania z odpadami komunalnymi, istotnie różniącym się od poprzedniego. Wreszcie 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) zmieniła art. 1, 3, 4, 5, 6, 6a, 7, 8, 9 i 10 oraz dodała nowy art. 9a. Tak więc, po raz kolejny uległy zmianie niemal wszystkie przepisy u.c.p.g.

W zaistniałej sytuacji prawnej okazuje się, że nie tylko opublikowany przeze mnie w Wydawnictwie Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska w 1997 roku *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ale także kolejne moje opracowanie *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz* (Warszawa 2005) w znacznym stopniu utraciły aktualność. Przyczyniły się do tego nie tylko zmiany w samej u.c.p.g. oraz w u.o., lecz także nowe ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 25, poz. 202 z późn. zm.) i z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. Nr 180, poz. 1495).

Życzliwe przyjęcie przez Czytelników wydanego w 2005 r. *Komentarza...* skłoniło Wydawnictwo i mnie do podjęcia pracy nad jego drugim, poprawionym i zaktualizowanym wydaniem.

Drugie wydanie *Komentarza...* ukazało się w 2006 r. Wprawdzie od tego czasu sama u.c.p.g. zmieniła się tylko raz, ale zmiany otoczenia prawnego, nowe piśmiennictwo i nowe doświadczenia praktyczne usprawniają przystąpienie do prac nad trzecim wydaniem.

Moje doświadczenia, zarówno dydaktyczne, jak i eksperckie, przekonują, że problematyka utrzymania czystości i porządku w gminach jest niezwykle istotna zarówno dla gmin, jak i podmiotów zajmujących się odpadami komunalnymi. Jest to jednocześnie problematyka niezwykle złożona, tak z uwagi na związki z generalnymi regulacjami postępowania z odpadami w ogóle, jak i z uwagi na skomplikowane relacje między u.c.p.g. a przepisami antymonopolowymi. Uzasadnione okazuje się przygotowanie nowego wydania komentarza, uwzględniające zmiany stanu prawnego, a także doświadczenia praktyczne, jakich dostarczyło kilkuletnie już stosowanie przepisów u.c.p.g., zwłaszcza zaś bogatego orzecznictwa Sądu Antymonopolowego (Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Zdecydowałem się na utrzymanie układu komentarza zaproponowanego w 1997 r. i przejętego w latach 2005 i 2006 w podziale na dwie części:

WSTĘP

- część I, wprowadzającą, której zadaniem jest prześledzenie ewolucji przepisów o czystości i porządku oraz usytuowanie ustawy z dnia 13 września 1996 r. w polskim systemie prawnym,
- część II, zawierającą komentarz do obowiązujących w dzisiejszym kształcie przepisów u.c.p.g.

Po niej przytaczam w pełnym brzmieniu u.c.p.g. 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 indeksem rzeczowym i wykazem literatury, w którym umieszczam opracowania o charakterze ogólnym oraz te pozycje, które zostały napisane już na gruncie obowiązującej u.c.p.g.

Część I

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI CZYSTOŚCI I PORZĄDKU

Rozwój przepisów o utrzymaniu czystości i porządku

1. Jak wskazują specjaliści, najstarsze znane urzędnictwo 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 urzędnictwo służące przestrzeganiu czystości i porządku. W Polsce w 1540 r. powstała w Warszawie policja sanitarna. Kilkanaście lat później powołano do istnienia służbę miejską, do której należało sprzątanie niektórych części miasta. Z tego okresu pochodzi Gnojna Góra, będąca pierwszym znanym w Warszawie wysypiskiem śmieci¹.

2. W pracy o charakterze komentarza, sięganie do tak odległych w czasie przepisów 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, poz. 207), szybko zastąpionej zasadniczą ustawą sanitarną z dnia 19 lipca 1919 r. (Dziennik Praw Państwa Polskiego Nr 63, poz. 371). Kilkunastopunktowy art. 3 zasadniczej u.s. określał obowiązki samorządów. Stosownie do art. 3 pkt 1 do takich obowiązków należało: dbanie o czystość powietrza, gleby i wody, zaopatrzenie ludności w wodę zdatną do picia i potrzeb gospodarczych, należyte usuwanie wód zużytych i nieczystości oraz odprowadzanie wód ściekowych. Zasadnicza u.s. zapowiadała, że szczegółowe ustawy określały prawa i obowiązki ciał samorządowych przewidziane w art. 3.

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

Według niektórych ocen, państwowa zasadnicza u.s. była pierwszą kompleksową regulacją prawną ochrony środowiska².

3. Pierwszym aktem prawnym poświęconym w całości omawianej 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). Przyjęto w nim założenie, że piecza nad należytych usuwaniem nieczystości (zdefiniowanych jako wydaliny ludzkie i zwierzęce, ścieki, śmiecie i odpadki gospodarcze) i wód opadowych należała do obowiązków gmin. W wykonywaniu 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) zaprowadzania w miejscowościach liczących poniżej 25 000 mieszkańców takich sposobów i urządzeń zbierania, przechowywania i usuwania nieczystości oraz usuwania wód opadowych, które zapewniałyby utrzymanie czystości gleby, wód i powietrza w gminie,
- 4) czuwania, aby były zaprowadzone w dostatecznej liczbie publiczne i prywatne urządzenia do zbierania śmieci i odpadów gospodarczych oraz usuwania śmieci i odpadów z poszczególnych posesji w gminach liczących powyżej 10 000 mieszkańców,
- 5) wyznaczania terenów, na które powinny być usuwane nieczystości i śmiecie oraz określenia sposobów ich usuwania.

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

- 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, w celu 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 stanowiła 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.

Istotne w tych przepisach było zwrócenie szczególnej uwagi na sprawy kanalizacji oraz podkreślenie, że ich celem 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 (również 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 gołodzi.