

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

- 1 **[Zakres regulacji]** Omawiany przepis ustala zakres przedmiotowy obowiązywania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289) i ma charakter systematyzujący. Określa zadania własne gminy, które należy odnieść do regulacji zawartej w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1875), w którym zadania te zostały wymienione. Polegają one na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmują – w szczególności – zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Dotyczą m.in. utrzymania czystości i porządku, unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, gminnych dróg, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji.

Szczegółowe zadania gmin dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminach określa art. 3 ust. 2 pkt 1–16 u.c.p.g. Szerzej omówiono je w komentarzu do art. 3 u.c.p.g.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa również obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie. Szerzej omówiono je w komentarzu do art. 5 u.c.p.g.

- 2 [Odpady komunalne]** W art. 1 pkt 2 u.c.p.g. ustawodawca używa pojęcia „odpady komunalne”, które stanowią jeden z rodzajów odpadów. Definicja odpadów zawarta została w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o. przez odpady rozumie się każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest zobowiązany. Artykuł 3 ust. 1 pkt 7 u.o. określa pojęcie odpadów komunalnych, którymi są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Wyodrębnienie odpadów komunalnych w obowiązującej definicji opiera się na trzech kryteriach: pochodzenia, podobieństwa i niebezpieczeństwa odpadów. Wszystkie odpady pochodzące z gospodarstw domowych są zaliczane do odpadów komunalnych, chociażby zawierały substancje niebezpieczne. Ustawodawca wyłączył z tej grupy pojazdy wycofane z eksploatacji. Natomiast odpady pochodzące spoza gospodarstw domowych tylko wtedy są odpadami komunalnymi, gdy nie zawierają odpadów niebezpiecznych oraz ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach komunalnych. W praktyce odpadami komunalnymi będą odpady zaliczane – zgodnie z katalogiem odpadów przyjętym na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. z 2014 r. poz. 1923) – do grupy 20 (odpady komunalne łącznie z frakcjami zbieranymi selektywnie).

Katalog odpadów określa grupy, podgrupy i rodzaje odpadów oraz ich kody ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych. Odpady klasyfikuje się według źródła powstania, przypisując im odpowiedni sześciocyfrowy kod, określający rodzaj odpadów. Odpady komunalne klasyfikuje się w grupie 20.

Ustawodawca klasyfikuje je przez oznaczenie kodami wskazanymi w tabeli 1.

Tabela 1. Kody odpadów komunalnych

20	Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie
20 01	Odpady komunalne segregowane i gromadzone selektywnie (z wyłączeniem 15 01)
20 01 01	Papier i tektura
20 01 02	Szkło
20 01 08	Odpady kuchenne ulegające biodegradacji
20 01 10	Odzież
20 01 11	Tekstylia
20 01 13*	Rozpuszczalniki
20 01 14*	Kwasy
20 01 15*	Alkalia

20 01 17*	Odczynniki fotograficzne
20 01 19*	Środki ochrony roślin
20 01 21*	Lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć
20 01 23*	Urządzenia zawierające freony
20 01 25	Oleje i tłuszcze jadalne
20 01 26*	Oleje i tłuszcze inne niż wymienione w 20 01 25
20 01 27*	Farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice zawierające substancje niebezpieczne
20 01 28	Farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice inne niż wymienione w 20 01 27
20 01 29*	Detergenty zawierające substancje niebezpieczne
20 01 30	Detergenty inne niż wymienione w 20 01 29
20 01 31*	Leki cytotoksyczne i cytostatyczne
20 01 32	Leki inne niż wymienione w 20 01 31
20 01 33*	Baterie i akumulatory łącznie z bateriami i akumulatorami wymienionymi w 16 06 01, 16 06 02 lub 16 06 03 oraz niesortowane baterie i akumulatory zawierające te baterie
20 01 34	Baterie i akumulatory inne niż wymienione w 20 01 33
20 01 35*	Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki (do niebezpiecznych składników urządzeń elektrycznych i elektronicznych można zaliczyć akumulatory i baterie wymienione w podgrupie 16 06 i oznaczone jako niebezpieczne, przełączniki ręczne, szkło z lamp kineskopowych inne szkło aktywne itp.)
20 01 36	Zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21, 20 01 23 i 20 01 35
20 01 37*	Drewno zawierające substancje niebezpieczne
20 01 38	Drewno inne niż wymienione w 20 01 37
20 01 39	Tworzywa sztuczne
20 01 40	Metale
20 01 41	Odpady z czyszczenia kominów (w tym zmiotki wentylacyjne)
20 01 80	Środki ochrony roślin inne niż wymienione w 20 01 19
20 01 99	Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny
20 02	Odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy)
20 02 01	Odpady ulegające biodegradacji
20 02 02	Gleba i ziemia, w tym kamienie
20 02 03	Inne odpady nieulegające biodegradacji
20 03	Inne odpady komunalne
20 03 01	Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne
20 03 02	Odpady z targowisk
20 03 03	Odpady z czyszczenia ulic i placów
20 03 04	Szlamy ze zbiorników bezodpływowych służących do gromadzenia nieczystości
20 03 06	Odpady ze studzienek kanalizacyjnych
20 03 07	Odpady wielkogabarytowe
20 03 99	Odpady komunalne niewymienione w innych podgrupach

Odpadami niebezpiecznymi w powyższym katalogu odpadów są odpady oznakowane indeksem górnym w postaci „*” przy kodzie rodzajów odpadów.

Substancjami niebezpiecznymi w rozumieniu rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów są substancje zaklasyfikowane jako stwarzające zagrożenie w wyniku spełnienia kryteriów określonych w częściach 2–5 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) 1907/2006 (Dz.Urz. UE L 353 z 31.12.2008 r., s. 1 ze zm.).

Warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług zostały omówione w rozdziale 4 w komentarzu do art. 7–9 u.c.p.g.

Art. 1a. [Stosowanie ustawy o odpadach]

W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 785).

- 1 [Stosowanie przepisów ustawy o odpadach]** Przepis nakazuje, aby w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stosować przepisy ustawy o odpadach.

Zakres przedmiotowy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w znaczącej części dotyczy przepisów z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, jednakże nie w zakresie postępowania z odpadami. W kwestii postępowania z odpadami komunalnymi nakazuje stosowanie ustawy o odpadach.

Powstaje pytanie: jak należy stosować przepisy ustawy o odpadach i w jakim zakresie?

- 2 [Zakres przedmiotowy ustawy o odpadach]** W pierwszej kolejności należy wskazać, że ustawa o odpadach ma szerszy zakres przedmiotowy, ponieważ dotyczy odpadów w ogóle. Zakres przedmiotowy tego aktu reguluje art. 1 u.o. Ustawa o odpadach określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi. Ponadto reguluje środki ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania, w tym sposób postępowania z odpadami komunalnymi.

Analizując zakresy przedmiotowe obu ustaw, należy uznać, że ustawa o odpadach jest ustawą *lex generali* w stosunku do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gdyż ta reguluje jedynie obowiązki gminy i właścicieli nieruchomości dotyczące odpadów komunalnych.

W celu uniknięcia powtórzeń oraz rozbieżności w rozumieniu pojęć, w szczególności co do definiowania niektórych z nich, ustawodawca wprowadził odwołania do innych

aktów prawnych. Stosowanie przepisów jednego aktu prawnego do kwestii unormowanych w drugim akcie prawnym może być „wprost” bądź „odpowiednio”. „Wprost” oznacza, że przepisy innej ustawy stosujemy bez żadnych modyfikacji i zmian. Natomiast „odpowiednio” oznacza, że przed zastosowaniem poddajemy je odpowiednim modyfikacjom. Pojęcie stosowania przepisów wprost i odpowiednio zostało wielokrotnie wyjaśnione w orzecznictwie.

W postanowieniu SN z 19 kwietnia 2012 r. (IV CZ 153/11) stwierdzono, że:

SN (...) Stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad „odpowiedniego” stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie „odpowiednie” oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane (...).

Podobnie w wyroku WSA w Kielcach z 21 marca 2013 r. (II SA/Ke 119/13) wyjaśniono, iż:

WSA (...) Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza bądź stosowanie ich wprost, bądź z modyfikacjami (...).

Naszym zdaniem ustawę o odpadach w zakresie nieuregulowanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy stosować wprost, czyli bez żadnych modyfikacji i zmian. Za takim stosowaniem ustawy przemawia chociażby fakt umieszczenia definicji ustawowej pojęcia odpadów komunalnych w art. 3 u.o. Jest to racjonalne ze względu na to, że odpady komunalne są również odpadami – tylko wyodrębnionymi i zdefiniowanymi.

Ustawowa definicja pojęcia odpadów komunalnych znajduje się w art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.

Przykład

Przykładem stosowania przepisów bez żadnych modyfikacji jest art. 41 ust. 8 u.o.

„Do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów”.

Przykładem stosowania przepisów po zmodyfikowaniu jest art. 192 u.p.o.ś.

„Przepisy o wydawaniu pozwolenia stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany jego warunków”.