

SŁAWOMIR DUDZIK*, EWELINA RUMAK**

ODPADY KOMUNALNE POWSTAJĄCE NA NIERUCHOMOŚCIACH NIEZAMIESZKAŁYCH PROBLEMATYKA PRAWNA

Wprowadzenie

Gospodarka odpadami należy współcześnie do kluczowych obszarów odpowiedzialności władzy publicznej. W miejsce rozwiązań czysto rynkowych coraz większego znaczenia nabiera publiczne planowanie i zarządzanie w tym obszarze¹. Dotyczy to szczególnie szczebla komunalnego. Ustawodawca polski czyni gminę odpowiedzialną praktycznie za całokształt spraw związanych z gospodarką odpadami komunalnymi na danym terenie². Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; e-mail: s.dudzik@uj.edu.pl, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7726-8978>.

** Mgr, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, radca prawny; e-mail: ewelina.rumak@gmail.com.

¹ Szerzej zob. B. Antonioli, A. Massaruto, *The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries Between Public Service and the Market*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 2012, t. 83, nr 4, s. 505-532.

² Na temat zadań gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zob. M. Kropiewnicka, *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2012, nr 4, s. 45-60; K. Nowacki, M. Górski, *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012, s. 25-37; Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 123-138; P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 441-463; A. Barczak, *Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym*, w: A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 97-109;

zdefiniowanie odpadów, w tym odpadów komunalnych. Zakres tego ostatniego pojęcia wyznacza bowiem granice zadań i kompetencji gmin, jak i powiązanych z nimi praw i obowiązków mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów wytwarzających odpady lub biorących udział w ich zagospodarowaniu³. Jak trafnie zauważa się przy tym w literaturze przedmiotu, zarówno samo pojęcie odpadów, jak i odpadów komunalnych wywołuje liczne wątpliwości i jest przedmiotem bogatego orzecznictwa, zarówno na szczeblu Unii Europejskiej (UE), jak i krajowym⁴.

Celem niniejszego opracowania jest określenie granic pojęcia „odpady komunalne” w odniesieniu do odpadów wytwarzanych na nieruchomościach niezamieszkałych. Chodzi tu o odpady pochodzące z „nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy” w rozumieniu art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵, a więc np. z placówek handlowych, obiektów użyteczności publicznej, hoteli lub lokali gastronomicznych. Odpowiedź na to pytanie determinować będzie m.in. zakres przedmiotowy uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie ww. przepisu (tj. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy), a także zorganizowanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta – w wyniku podjęcia takiej uchwały – przetargu, o którym mowa w art. 6c ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Warto przy tym zaznaczyć, że dokonana ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. nowelizacja ustawy o utrzymaniu

A. Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018, s. 87-162 [wyd. el. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa], http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/92241/Gmina_w_systemie_gospodarowania_odpadami_komunalnymi.pdf [dostęp: 17.02.2020 r.]; E. Zębek, *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018, s. 242-253.

³ Na temat znaczenia definicji pojęć prawnych gospodarki odpadami zob. P. Korzeniowski, *Model prawny...*, s. 159-178.

⁴ Zob. A. Wasilewski, *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 8, s. 6-9; J. Jerzmański, M. Górski, *Pojęcia „odpady”, „odpady komunalne”*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki...*, s. 54-56; V. Edwards, *A Review of the Court of Justice's Case Law in Relation to Waste and Environmental Impact Assessment: 1992-2011*, *Journal of Environmental Law* 2013, t. 25, nr 3, s. 516-521; P. Korzeniowski, *Model prawny...*, s. 178-197; A. Albin, *Gmina w systemie...*, s. 59-70; E. Zębek, *Zasady gospodarki...*, s. 80-93.

⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.

czystości i porządku w gminach⁶ przewiduje, że przystąpienie właściciela nieruchomości niezamieszkałej do gminnego systemu gospodarowania odpadami jest dobrowolne i następuje na podstawie zgody właściciela nieruchomości wyrażonej w formie pisemnej⁷ (poza zakresem niniejszych rozważań znajdują się kwestie intertemporalne związane z wejściem w życie nowych rozwiązań ustawowych⁸). Rozwiązanie to istotnie osłabia spójność tego systemu, a tym samym zdolność gminy do wywiązania się z nałożonych na nią obowiązków, w tym w zakresie obowiązkowych poziomów recyklingu⁹ oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania¹⁰.

1. Definicja legalna odpadów komunalnych

Definicję legalną odpadów komunalnych w prawie polskim zawiera art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹. Zgodnie z tym przepisem (po zmianach wprowadzonych nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r.) odpadami komunalnymi 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; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1579.

⁷ Art. 6c ust. 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

⁸ Zob. w szczególności art. 9, art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

⁹ Zob. art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹⁰ Zob. art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.

Polska definicja odpadów komunalnych jest wynikiem implementacji do krajowego porządku prawnego przepisów prawa UE. W prawie tym do dnia 3 lipca 2018 r. definicję legalną odpadów komunalnych zawierał art. 2 lit. b dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów¹². Przepis ten stanowił, iż pod pojęciem odpadów komunalnych należy rozumieć „odpady z gospodarstw domowych oraz inne odpady, które z racji swego charakteru lub składu są podobne do odpadów z gospodarstwa domowego”. Z dniem 4 lipca 2018 r. art. 2 lit. b dyrektywy 1999/31 został uchylony na mocy art. 1 pkt 2 lit. b dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów¹³. Jednocześnie zmianie uległa treść art. 2 lit. a dyrektywy 1999/31, który obecnie odsyła m.in. do definicji odpadów komunalnych sformułowanej w art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy¹⁴. Nowo dodany¹⁵ art. 3 pkt 2b dyrektywy 2008/98 definiuje odpady komunalne jako:

- a) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z gospodarstw domowych, w tym papier i tekturę, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace

¹² Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19 (dalej: dyrektywa 1999/31).

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 100-108 (dalej: dyrektywa 2018/850).

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30 (dalej: dyrektywa 2008/98). Po zmianie wprowadzonej na mocy art. 1 pkt 2 lit. a dyrektywy 1999/31, przepis ten stanowi, że: „Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje «odpadów», «odpadów niebezpiecznych», «odpadów innych niż niebezpieczne», «odpadów komunalnych», «wytwórcy odpadów», «posiadacza odpadów», «gospodarowania odpadami», «selektywnej zbiórki», «odzysku», «przygotowania do ponownego użycia», «recyklingu» i «unieszkodliwiania» określone w art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE”.

¹⁵ Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 3 lit. a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 109-140 (dalej: dyrektywa 2018/851) i wszedł w życie dnia 4 lipca 2018 r.

i meble; b) odpady zmieszane i odpady selektywnie zebrane z innych źródeł, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych.

W przepisie tym dodatkowo wskazano, że „odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji ani odpadów budowlanych i rozbiórkowych”. Wyraźnie zastrzeżono także, iż przedmiotowa definicja „nie narusza podziału obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami między podmiotami publicznymi i prywatnymi”. Termin na wdrożenie dyrektyw zmieniających definicję unijną odpadów komunalnych (tj. dyrektywy 2018/850 oraz dyrektywy 2018/851) upłynie dopiero dnia 5 lipca 2020 r.¹⁶, w związku z czym nadal uzasadnione jest odwoływanie się do definicji sformułowanej w art. 2 lit. b dyrektywy 1999/31, na której opiera się definicja wprowadzona do polskich przepisów (tj. w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach). Niezależnie od powyższego należy wskazać, że w zakresie istotnym dla przedmiotu niniejszego opracowania (tj. w odniesieniu do odpadów komunalnych nie pochodzących z gospodarstw domowych) zasadnicza modyfikacja definicji odpadów komunalnych przyjętej w prawie UE polega na zmianie spójnika łączącego kryteria podobieństwa do odpadów wytworzonych w gospodarstwach domowych, tj. podobieństwo pod względem charakteru oraz podobieństwo pod względem składu. Użyty w art. 2 lit. b dyrektywy 1999/31 spójnik „lub” wskazujący na alternatywę zwykłą (tj. konieczność spełnienia przynajmniej jednego z odnośnych kryteriów)¹⁷, w art. 3 pkt 2b dyrektywy 2008/98 został zastąpiony spójnikiem „i” wskazującym na koniunkcję (tj. konieczność spełnienia obydwu kryteriów zastosowanych przez prawodawcę).

¹⁶ Zob. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/850 oraz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2018/851.

¹⁷ Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z informacją podaną na oficjalnej stronie Ministerstwa Klimatu – „Pojęcie odpadów komunalnych w przypadku źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe”, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/zagadnienia-ogolne> [dostęp: 25.03.2020 r.] – ministerstwo przyjmuje, że dla zaliczenia określonych odpadów wytwarzanych poza gospodarstwami domowymi do kategorii odpadów komunalnych, kryteria podobieństwa składu oraz podobieństwa charakteru muszą zostać spełnione łącznie. W naszej ocenie, taka wykładnia art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach stanowi wykładnię *contra legem*; użytego w tym przepisie spójnika „lub” nie sposób bowiem interpretować inaczej niż jako wskazującego na alternatywę.

W celu ustalenia, czy określony rodzaj odpadów można zakwalifikować jako odpady komunalne, zasadne jest również pomocnicze odwołanie się do tzw. katalogu odpadów. W prawie polskim został on wprowadzony rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁸ i stanowi załącznik do tego rozporządzenia. W prawie unijnym aktualnie obowiązujący wykaz odpadów znajduje się natomiast w dwukrotnie zmienianym załączniku do decyzji Komisji Europejskiej 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych¹⁹. W Polskim Katalogu Odpadów odpady komunalne są klasyfikowane w grupie 20 – „Odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie” – która dzieli się na podgrupy i rodzaje. Odpowiada ona rozdziałowi XX Europejskiego Katalogu Odpadów – „Odpady komunalne (odpady z gospodarstw domowych oraz podobne odpady handlowe, przemysłowe i instytucjonalne) łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie”.

Podkreślenia wymaga, że katalogi odpadów nie definiują odpadów komunalnych, lecz mają jedynie charakter porządkujący²⁰. W przypadku Polskiego Katalogu Odpadów wynika to z samej konstytucyjnej istoty rozporządzenia (ustanawiającego ten katalog), które jako akt wykonawczy do ustawy (a więc konkretyzujący, a nie modyfikujący lub uzupełniający jej przepisy) nie może uzupełniać ani zmieniać ustawowej definicji odpadów komunalnych²¹. Kody określone w katalogu są

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz. U. z 2020 r. poz. 10, zał. (dalej: Polski Katalog Odpadów).

¹⁹ Decyzja Komisji Europejskiej 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, Dz. Urz. UE L 226 z 6.09.2000, s. 3 (dalej: Europejski Katalog Odpadów).

²⁰ Zob. J. Jerzmański, *Charakter prawny listy odpadów, Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2001, nr 2, s. 15 i 17.

²¹ Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na ten temat przedstawia w sposób syntetyczny opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego pt. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, oprac. I. Chojnacka, Warszawa 2015,

wykorzystywane dla celów statystycznych, podawane we wnioskach o wydanie decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz używane w ramach realizacji obowiązków ewidencyjnych i sprawozdawczych związanych z tą gospodarką²². Przepisanie odpadowi określonego kodu nie może być natomiast rozstrzygające dla możliwości uznania tego odpadu za odpad komunalny. Niemniej jednak, naszym zdaniem, katalogi odpadów mogą dostarczyć pewnych wskazówek pomocnych przy rozstrzygnięciu wątpliwości klasyfikacyjnych. W odniesieniu do Europejskiego Katalogu Odpadów stanowisko takie zostało wyrażone także w jednej z opinii Rzecznika Generalnego J. Kokott, która stwierdziła, iż „[n]awet jeśli wzmianka w katalogu odpadów w aspekcie prawnym nie jest ostatecznie rozstrzygająca dla klasyfikacji, to jednak może funkcjonować jako wskazówka”²³.

Pomocniczo można odwołać się również do sposobu definiowania odpadów komunalnych stosowanego przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) do celów statystycznych²⁴. Definicja ta w części dotyczącej odpadów powstałych poza gospodarstwami domowymi również opiera się na kryterium podobieństwa („Odpady komunalne obejmują odpady z gospodarstw domowych i odpady podobne”²⁵), przy czym dodatkowo wskazuje, że odpady komunalne mogą pochodzić z „działalności komercyjnej i handlu, od małych przedsiębiorców, z budynków biur i instytucji (szkół,

s. 182-196. Na temat znaczenia rozporządzeń w prawie ochrony środowiska zob. A. Haładyj, *Luki konstrukcyjne w prawie ochrony środowiska – wykładnia i stosowanie*, Studia Prawnicze KUL 2018, nr 3, s. 65-71.

²² Zob. A. Mostowska, Ł. Budziński, J. Wilczyńska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Warszawa 2014 [wyd. el. C.H. Beck], Komentarz do art. 4 pkt 1 ustawy o odpadach.

²³ Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 10 czerwca 2004 r. w sprawie C-457/02, *Antonio Niselli*, ECLI:EU:C:2004:365, pkt 48, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62002CC0457&lang=pl&type=TEXT&ancre=> [dostęp: 17.02.2020 r.].

²⁴ Chodzi o definicję przyjętą we wspólnym kwestionariuszu OECD i Eurostat (*OECD/Eurostat Joint Questionnaire – JQ*) odnoszącym się do odpadów komunalnych, zob. Wytyczne Eurostat w sprawie zbierania danych dotyczących odpadów komunalnych (*Guidance on Municipal Waste Data Collection*), maj 2017 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Municipal+Waste+guidance> [dostęp: 7.09.2019 r.], dalej: Wytyczne Eurostat.

²⁵ Wytyczne Eurostat, s. 11, tłum. własne; wersja oryginalna: „Municipal waste includes household waste and similar waste”.

szpitali, budynków rządowych)”²⁶. W wytycznych dotyczących stosowania tej definicji Eurostat podaje także kilka przykładów mających ułatwić rozstrzygnięcie problemów klasyfikacyjnych. Wskazuje m.in., że za odpady komunalne należy uznać odpady kuchenne wytwarzane w stołówkach funkcjonujących przy biurach lub fabrykach. Odpadami komunalnymi nie będą już natomiast odpady poprodukcyjne wytwarzane przez przedsiębiorstwo zajmujące się przetwórstwem spożywczym. Zgodnie z przedmiotowymi wytycznymi, do kategorii odpadów komunalnych należy zaliczyć również odpady opakowaniowe. Zdaniem Eurostat, można jednak twierdzić, że odpady w postaci opakowań przeznaczonych do transportu (*transport packaging waste*) nie wykazują podobieństwa pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych, w związku z czym powinny być kwalifikowane inaczej²⁷. Wynika stąd, że odpadami komunalnymi nie będą np. służące do transportu towarów palety, skrzynie lub opakowania zbiorcze.

Zasadność odwoływania się do Europejskiego Katalogu Odpadów (a tym samym również do opartego na nim Polskiego Katalogu Odpadów) oraz do sposobu definiowania odpadów komunalnych stosowanego przez Eurostat i OECD znajduje dodatkowe potwierdzenie w motywach dyrektywy 2018/851, która wprowadziła – jak wyżej zostało wskazane – nową definicję odpadów komunalnych w prawie UE. W motywie 10 przedmiotowej dyrektywy wyjaśniono m.in., iż:

[d]la zapewnienia, by cele dla przygotowania do ponownego użycia i recyklingu opierały się na wiarygodnych i porównywalnych danych oraz w celu umożliwienia bardziej skutecznego monitorowania postępów w osiąganiu tych celów, definicja odpadów komunalnych w dyrektywie 2008/98/WE powinna być zgodna z definicją używaną do celów statystycznych przez Eurostat oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), na podstawie której to definicji państwa członkowskie przekazują dane od kilku lat.

Prawodawca unijny wskazał również, że:

[o]dpady komunalne należy rozumieć jako odpowiadające rodzajom odpadów ujętym w rozdziale 15 01 i rozdziale 20, z wyjątkiem kodów 20 02 02

²⁶ Tamże, tłum. własne; wersja oryginalna: „commerce and trade, small businesses, office buildings and institutions (schools, hospitals, government buildings)”.

²⁷ Zob. Wytyczne Eurostat, s. 12-13.

[²⁸ – S.D., E.R.], 20 03 04 [²⁹ – S.D., E.R.] i 20 03 06 [³⁰ – S.D., E.R.] z wykazu odpadów ustanowionego decyzją Komisji 2014/955/UE³¹ w brzmieniu obowiązującym w dniu 4 lipca 2018 r. Odpady ujęte w innych rozdziałach tego wykazu nie powinny być uznawane za odpady komunalne, z wyjątkiem przypadków, w których odpady komunalne poddawane są przetworzeniu i przypisuje im się kody wymienione w rozdziale 19 tego wykazu.

Motyw 10 dyrektywy 2018/851 zawiera ponadto pewne przykłady, które mogą zostać wykorzystane jako wskazówki w interpretacji pojęcia odpadów komunalnych:

Odpady komunalne są zdefiniowane jako odpady pochodzące z gospodarstw domowych oraz odpady z innych źródeł, takich jak handel detaliczny, administracja, edukacja, służba zdrowia, mieszkalnictwo i usługi gastronomiczne oraz inne usługi i działalność, mające podobny charakter i skład jak odpady z gospodarstw domowych. Odpady komunalne powinny zatem obejmować między innymi odpady z pielęgnacji parków i ogrodów, takie jak liście, trawy i ścięte gałęzie drzew, oraz odpady z usług oczyszczania targowisk i ulic, takie jak zawartość pojemników na śmieci i zmiotki, z wyjątkiem materiałów takich jak piasek, skały, błoto lub kurz. Państwa członkowskie powinny zapewnić, by odpady pochodzące z handlu i przemysłu na dużą skalę, niepodobne do odpadów z gospodarstw domowych, nie były objęte zakresem odpadów komunalnych. Odpady z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, budownictwa oraz rozbiórki, zbiorników bezodpływowych oraz z sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków oraz pojazdy wycofane z eksploatacji są wyłączone z zakresu odpadów komunalnych.

Należy również zauważyć, iż w doktrynie wskazuje się, że „[i]nterpretacja pojęcia «odpad komunalny» nie powinna mieć charakteru ścieśniającego, ale wręcz odwrotnie – charakter rozszerzający”³². Podkreśla się nawet, iż „[z] regulacji ustawy o odpadach, a przede wszystkim z przepisów prawa wspólnotowego wynika, że pojęcie odpadów komunalnych należy interpretować bardzo szeroko”³³.

²⁸ Kod ten oznacza „glebę i kamienie”.

²⁹ Kod ten oznacza „szlamy ze zbiorników bezodpływowych służących do gromadzenia nieczystości”.

³⁰ Kod ten oznacza „odpady ze studzienek kanalizacyjnych”.

³¹ Decyzja zmieniająca Europejski Katalog Odpadów.

³² K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2007, Uwagi do art. 2 pkt 3.

³³ Tamże, Uwagi do art. 2 pkt 7.

2. Charakterystyka odpadów komunalnych

W doktrynie zwraca się uwagę na zróżnicowanie odpadów komunalnych ze względu na ich skład, właściwości, stopień szkodliwości oraz miejsce powstawania³⁴. Zostają one przy tym wyodrębnione z ogólnej kategorii odpadów z uwagi na dwa podstawowe kryteria, tj. miejsce pochodzenia (z gospodarstw domowych) lub podobieństwo do odpadów powstających w gospodarstwach domowych (o podobieństwie tym rozstrzygać ma charakter lub skład danych odpadów)³⁵. Ponieważ niniejsze opracowanie dotyczy odpadów komunalnych powstających poza gospodarstwami domowymi, dalsze rozważania dotyczyć będą tej ostatniej kategorii. Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach można wskazać następujące cechy definicyjne tego rodzaju odpadów komunalnych:

- mogą one pochodzić od jakiegokolwiek wytwórcy odpadów innego niż gospodarstwo domowe, a więc mogą powstawać także w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej³⁶;
- nie mogą być odpadami niebezpiecznymi, co zasadniczo oznacza, iż nie mogą należeć do kategorii odpadów oznaczonych w Polskim Katalogu Odpadów indeksem górnym w postaci gwiazdki³⁷;
- powinny wykazywać podobieństwo pod względem charakteru lub składu do odpadów pochodzących z gospodarstw domowych.

W odniesieniu do ostatniego z ww. kryteriów w doktrynie trafnie wskazuje się, że podobieństwo nie oznacza identyczności i zgodnie z ustawą, nie musi dotyczyć ilości wytwarzanych odpadów: „[...] wszystkie odpady inne niż niebezpieczne, które ze względu nie na ilość, ale wyłącznie ze względu na swój charakter lub skład są podobne (nie muszą być

³⁴ Zob. J. Toruński, *Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie 2010, nr 87, s. 32; zob. także: E.M. Zębek, M. Raczkowski, *Prawne i techniczne aspekty gospodarowania odpadami komunalnymi*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 3, s. 35.

³⁵ Zob. A. Albin, *Gmina w systemie...*, s. 66-67.

³⁶ Zob. A.K. Modrzejewski, *Odpady komunalne zmieszane czy zbierane selektywnie?*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 4, s. 104.

³⁷ Zob. art. 6 ustawy o odpadach oraz objaśnienia do Polskiego Katalogu Odpadów; W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016 [wyd. el. Wolters Kluwer], Komentarz do art. 4 pkt 4.

identyczne) do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, można kwalifikować do odpadów komunalnych”³⁸.

Mimo iż nie jest to kryterium wprost wskazane w ustawie, nie ulega wątpliwości, że dla odpadów komunalnych charakterystyczne jest powstawanie w związku ze zwyczajnym bytowaniem człowieka. Na okoliczność tę zwraca uwagę orzecznictwo. Przykładowo, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), ustawowa definicja odpadów komunalnych

w istocie potwierdza, że odpady komunalne to odpady powstające w związku z normalnym bytowaniem ludzi, w gospodarstwach domowych, ale też poza nimi – w miejscach, gdzie ludzie przebywają wykonując swoje normalne czynności życiowe (a więc również dokonując zakupów czy sprzedając towary w obiekcie handlowym)³⁹.

Także Krajowa Izba Odwoławcza (KIO) określa odpady komunalne jako „odpady powstałe w wyniku bytowania ludzi zarówno w gospodarstwie domowym, jak i w miejscu pracy, nauki itd.”⁴⁰

Powyższa cecha odpadów komunalnych jest także wskazywana w oficjalnych komunikatach Ministerstwa Klimatu. Na stronie internetowej tego ministerstwa znajduje się m.in. informacja na temat odpadów komunalnych powstających w innych źródłach niż gospodarstwa domowe. W ramach tej informacji, po przytoczeniu kryteriów definicyjnych odpadów komunalnych znalazło się stwierdzenie, iż „[n]iewątpliwie kryteria te spełniają odpady powstające w związku z bytowaniem (w tym konsumpcją pracowników), podobnie traktuje się odpady biurowe jak np. makulaturę biurową”⁴¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto, że odpady komunalne to odpady związane z konsumpcją dóbr, a nie odpady poprodukcyjne. Zdaniem A. Goździńskiej:

³⁸ A. Mostowska, Ł. Budziński, J. Wilczyńska, *Ustawa o odpadach...*, Komentarz do art. 3 nb. 7.

³⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 grudnia 2017 r., I SA/Lu 863/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2020 r.].

⁴⁰ Wyrok KIO z dnia 5 marca 2014 r., KIO 283/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2020 r.].

⁴¹ Ministerstwo Klimatu, *Pojęcie odpadów komunalnych w przypadku źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/zagadnienia-ogolne> [dostęp: 25.03.2019 r.].

[o]dpady, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, a zostały wytworzone w obiektach użyteczności publicznej, w pomieszczeniach zakładów produkcyjnych użytkowanych na cele biurowe lub socjalne, czyli odpady niezwiązane z produkcją, ale z konsumpcją są odpadami komunalnymi w rozumieniu ustawy o odpadach⁴².

3. Odpady z nieruchomości niezamieszkałych

Biorąc pod uwagę wyliczone powyżej cechy definicyjne odpadów komunalnych, należy uznać, że istotna część odpadów pochodzących z nieruchomości niezamieszkałych powinna być kwalifikowana jako odpady komunalne. Jak wskazuje A. Albin:

Odpady, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, a zostały wytworzone w obiektach użyteczności publicznej, w pomieszczeniach zakładów produkcyjnych użytkowanych na cele biurowe lub socjalne, czyli odpady niezwiązane z produkcją, ale z konsumpcją, są odpadami komunalnymi w rozumieniu ustawy o odpadach⁴³.

W przypadku biur oraz obiektów użyteczności publicznej (np. szkół, urzędów, muzeów czy bibliotek) będą to odpady powstające w związku z przebywaniem w tych obiektach pracowników oraz innych użytkowników (interesantów, zwiedzających, uczniów, czytelników itp.) wykonujących tam swoje zwyczajne, codzienne czynności, jak np. spożywanie posiłków czy dbanie o higienę. Do kategorii odpadów komunalnych należy zatem zaliczyć przede wszystkim odpady gromadzone w pojemnikach znajdujących się w pomieszczeniach: socjalnych (np. w kuchni przeznaczonej do użytku pracowników), higieniczno-sanitarnych (np. w toalecie lub szatni) oraz w innych pomieszczeniach udostępnianych użytkownikom (np. odpady z koszy na śmieci umieszczonych w poczekalni urzędu czy na szkolnym korytarzu). Taki sam charakter będą miały odpady pochodzące z pomieszczeń socjalnych i higieniczno-sanitarnych, które

⁴² A. Goździńska, *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 3, s. 55.

⁴³ A. Albin, *Gmina w systemie...*, s. 67.

znajdują się w zakładach produkcyjnych. W związku z wprowadzonym w art. 3 ust. 7 pkt 1 ustawy o odpadach wyłączeniem dotyczącym odpadów niebezpiecznych, pochodzące z ww. źródeł odpady niebezpieczne będą jednak kwalifikowane odmiennie (nie będą stanowiły odpadów komunalnych).

Także istotna część odpadów wytwarzanych w placówkach handlowych może zostać zaliczona do kategorii odpadów komunalnych. Będą to, podobnie jak w przypadku biur i obiektów użyteczności publicznej, odpady powstające w związku z przebywaniem w ww. placówkach klientów oraz pracowników, tj. przede wszystkim odpady z pojemników znajdujących się w pomieszczeniach socjalnych, w części sprzedażowej sklepu czy w toalecie, z której korzystają klienci galerii handlowej. Jako odpady komunalne należy traktować też część odpadów opakowaniowych pochodzących z placówek handlowych, również te odpady mogą bowiem wykazywać podobieństwo do wytwarzanych w ramach gospodarstwa domowego⁴⁴. Chodzi tu np. o opakowania po zakupionych towarach (pudełka, folie, opakowania kartonowe artykułów agd i rtv itp.) pozostawione przez klientów w sklepie. Odpadami komunalnymi nie będą natomiast przeznaczone do transportu opakowania zbiorcze ani odpady niebezpieczne pochodzące z placówek handlowych.

Również odpady wytwarzane w lokalach gastronomicznych można, co do zasady, uznać za odpady komunalne. Powstają one bowiem w związku z normalnym bytowaniem ludzi – zarówno obsługi, jak i klientów lokalu, którzy zaspokajają w nim potrzebę spożycia posiłku lub napoju, zwykle zaspokajaną w ramach gospodarstwa domowego. Ponadto odpady te zasadniczo wykazują podobieństwo do odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, gdyż powstają w podobny sposób (w rezultacie przygotowywania posiłków i napojów, a następnie ich spożywania) oraz mają

⁴⁴ Wskazujemy przy tym, że w Polskim Katalogu Odpadów oraz Europejskim Katalogu Odpadów odpadowi opakowaniowemu przypisywane są kody z grupy (rozdziału) 15, nie zaś z grupy (rozdziału) 20 obejmującej odpady komunalne. Nie oznacza to jednak, że odpady opakowaniowe nie mogą być odpadami komunalnymi. Abstrahując od jedynie porządkującego charakteru ww. katalogów (zob. powyżej), należy zauważyć, że na możliwość taką wskazuje już sam Polski Katalog Odpadów, w którym znajduje się następujący komentarz: „Odpady opakowaniowe będące odpadami komunalnymi, jeśli są zbierane selektywnie lub występują jako zmieszane odpady opakowaniowe, klasyfikuje się w podgrupie 15 01, a nie w podgrupie 20 01”.

zbliżony skład (są to przede wszystkim resztki żywności⁴⁵ i opakowania po produktach spożywczych). Powyższej kwalifikacji nie zmienia okoliczność, że średnia ilość odpadów z lokalu gastronomicznego przewyższa średnią ilość odpadów wytwarzanych w pojedynczym gospodarstwie domowym. Jak bowiem wskazano powyżej, w ustawowej definicji odpadów komunalnych kryterium ilościowe nie występuje⁴⁶. W odniesieniu do odpadów spoza gospodarstw domowych ustawodawca posłużył się natomiast kryterium podobieństwa jakościowego, tj. podobieństwa pod względem charakteru lub składu.

Prezentowane stanowisko odnośnie do kwalifikacji odpadów z lokali gastronomicznych znajduje także wsparcie w doktrynie oraz pośrednio także w orzecznictwie. Agnieszka Jeziarska-Markocka i M. Markocki wskazują wprost, iż „[ś]mieci pochodzenia organicznego, które powstały w lokalu gastronomicznym, są odpadem komunalnym”⁴⁷. Z kolei WSA w Białymstoku prawomocnym wyrokiem z dnia 26 marca 2018 r.⁴⁸ oddalił skargę na uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białystok zaskarżoną w zakresie, w jakim uchwała ta ustalała „minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych z lokali gastronomicznych”. Wprawdzie w uzasadnieniu powołanego wyroku brak jest rozważań na temat samej kwalifikacji odpadów z lokali gastronomicznych jako odpadów komunalnych⁴⁹, jednak z orzeczenia tego w sposób pośredni wynika, że taka kwalifikacja została uznana przez sąd za prawidłową. W przeciwnym wypadku (tj. w razie przyjęcia, że odpady wytwarzane w lokalach gastronomicznych

⁴⁵ W Polskim Katalogu Odpadów oraz Europejskim Katalogu Odpadów odpowiadają im kody: 20 01 08 („odpady kuchenne ulegające biodegradacji”) i 20 01 25 („oleje i tłuszcze jadalne”) w grupie (rozdziale) 20 przeznaczonej dla odpadów komunalnych.

⁴⁶ Wskazujemy przy tym, że w literaturze przedmiotu prezentowane jest także odmienne stanowisko co do znaczenia kryterium ilościowego. Przykładowo, zdaniem J. Jerzmańskiego, „[...] odpad powstający w ilości lub warunkach, które wykluczają istnienie podobieństwa, mimo składu właściwego dla odpadów z gospodarstw domowych, nie powinien być uznawany za komunalny”, J. Jerzmański, *Odpady komunalne - definicje*, Przegląd Komunalny 2006, nr 8, s. 25.

⁴⁷ A. Jeziarska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. C.H. Beck], Komentarz do art. 1 pkt 3.

⁴⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 marca 2018 r., II SA/Bk 889/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2020 r.].

⁴⁹ Sąd analizował przede wszystkim konieczność odrębnego traktowania lokali gastronomicznych, które nie są otwarte codziennie, lecz jedynie w trakcie imprez okolicznościowych.

nie stanowią odpadów komunalnych) sąd nie mógłby bowiem oddalić skargi wskazując, iż zaskarżona uchwała nie narusza prawa.

Dodatkowo przypomnieć należy, że w Wytycznych Eurostat jako przykład odpadów komunalnych powstających poza gospodarstwami domowymi wskazano odpady kuchenne ze stołówek funkcjonujących przy biurach lub fabrykach. Brak jest przy tym uzasadnionych podstaw, by na gruncie definicji odpadów komunalnych – przyjętej tak w prawie unijnym, jak i polskim – odpady z lokali gastronomicznych, takich jak restauracje, kawiarnie czy bary, kwalifikować inaczej niż odpady ze stołówek. Odpady z obu wymienionych źródeł powstają bowiem w analogiczny sposób (wskutek przygotowywania oraz spożywania posiłków i napojów), a także mają analogiczny skład (głównie resztki żywności, opakowania po produktach spożywczych), wykazując przy tym podobieństwo do odpadów z gospodarstw domowych. Należy ponadto zauważyć, że w motywie 10 dyrektywy 2018/851 usługi gastronomiczne zostały wyraźnie wskazane jako jedno ze źródeł pochodzenia odpadów komunalnych.

Dla uniknięcia wątpliwości zaznaczamy jednocześnie, że nasza ocena odpadów powstających w lokalach gastronomicznych ma charakter ogólny. Przyjmujemy, że – co do zasady – odpady te powinny być kwalifikowane jako odpady komunalne. Nie przesądzamy jednak, że taka kwalifikacja odnosi się do każdego odpadu, jaki może zostać wytworzony w lokalu gastronomicznym. Po pierwsze, zgodnie z definicją ustawową, odpadami komunalnymi nie będą pochodzące z tego typu lokali odpady niebezpieczne. Po drugie, nie wykluczamy, że w lokalach gastronomicznych mogą powstawać również takie odpady, które nie wykazują podobieństwa do odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych. Przykładowo, trudno byłoby uznać, że podobieństwo to zachodzi w przypadku jednorazowych pojemników (np. styropianowych pudełek, misek lub kubków), w których serwowane są posiłki i napoje w barach szybkiej obsługi. Przypadki budzące wątpliwości (co dotyczy zwłaszcza odpadów nietypowych, powstających rzadko lub tylko w lokalach gastronomicznych określonego rodzaju) wymagają zatem indywidualnej oceny na podstawie omówionych już kryteriów definicyjnych wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach.

Także odpady powstające w hotelach, co do zasady, będą odpadami komunalnymi. Są to bowiem głównie odpady kuchenne ulegające biodegradacji, tj. pozostałości po posiłkach i napojach spożywanych przez gości hotelowych, a także innego rodzaju odpady gromadzone w pojemnikach

(koszach na śmieci) umieszczonych w pokojach hotelowych oraz w części socjalnej hotelu (przeznaczonej dla pracowników). Odpady należące do wymienionych kategorii bez wątplenia powstają „w związku z normalnym bytowaniem ludzi”, tj. wskutek przebywania w hotelu zarówno gości, jak i pracowników, którzy wykonują tam swoje zwyczajne, codzienne czynności (jak np. spożywanie posiłków czy dbanie o higienę) – w znacznej mierze identyczne do czynności wykonywanych we własnych domach lub mieszkaniach.

Odpady opakowaniowe wytwarzane w hotelach również należy zasadniczo uznawać za odpady komunalne. Będą to bowiem przede wszystkim odpady takie same lub bardzo zbliżone do wytwarzanych w gospodarstwach domowych, np. zużyte opakowania po produktach spożywczych, kosmetykach czy środkach czystości. Zakładamy przy tym, że z uwagi na specyfikę działalności hotelarskiej, co do zasady, nie będą w związku z nią powstawały odpady opakowaniowe typowe wyłącznie dla zakładów produkcyjnych (jak np. zużyte opakowania transportowe w postaci palet czy skrzyń), które nie spełniają kryterium podobieństwa do odpadów z gospodarstw domowych – w związku z czym nie są odpadami komunalnymi.

Także powstające w hotelach odpady w postaci makulatury (np. makulatura biurowa, udostępniane gościom czasopisma) mogą zostać zaliczone do kategorii odpadów komunalnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podobne odpady (np. niepotrzebne czasopisma, notatki bądź korespondencja) są wytwarzane również w gospodarstwach domowych.

Wydaje się, że kwalifikacja odpadów z hoteli jako odpadów komunalnych jest także akceptowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W wyroku dotyczącym daniny publicznej pobieranej przez włoskie gminy z tytułu unieszkodliwiania wytwarzanych przez mieszkańców gmin odpadów stałych, nazwanej w przepisach krajowych „rocznym podatkiem od odpadów”, przedmiotem oceny TSUE była wysokość stawki tego podatku przyjętej dla hoteli w porównaniu do stawki stosowanej dla gospodarstw domowych⁵⁰. Można twierdzić, że

⁵⁰ Zob. wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura i in. przeciwko Comune di Casoria*, ECLI:EU:C:2009:479, pkt 19-21, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0254&lang1=pl&type=TEXT&ancre=> [dostęp: 17.02.2020 r.].

udzielając odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd włoski, TSUE pośrednio, w sposób dorozumiany zaakceptował stosowane we Włoszech podejście do odpadów wytwarzanych przez hotele, tj. zaliczanie tych odpadów do tej samej kategorii, co odpady z gospodarstw domowych, w przepisach krajowych określonej jako „stałe odpady miejskie”⁵¹. Na podstawie cytowanego wyroku można przypuszczać, że kategoria ta odpowiadała kategorii odpadów komunalnych. Takie zresztą tłumaczenie przyjęto – choć niekonsekwentnie – w polskiej wersji językowej opinii Rzecznika Generalnego J. Kokott wydanej w przedmiotowej sprawie. Rzecznik Generalny wskazuje tam, że: „Odpady komunalne są przewidywalnym skutkiem naszego aktualnego stylu życia. Są one najczęściej wytwarzane przez dużą ilość konsumentów i małych przedsiębiorstw”⁵².

Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, odpadami komunalnymi nie będą natomiast wytworzone w hotelach odpady niebezpieczne. Do tej kategorii należą m.in. detergenty zawierające substancje niebezpieczne⁵³, a także niektóre rodzaje baterii⁵⁴. Ponadto, w przypadku hoteli, podobnie jak w przypadku lokali gastronomicznych, nie można całkowicie wykluczyć powstania również takich odpadów, które nie będą wykazywały podobieństwa do odpadów z gospodarstw domowych. W sytuacjach budzących wątpliwości zajdzie zatem konieczność indywidualnej oceny konkretnego rodzaju odpadów w świetle kryteriów definicyjnych odpadów komunalnych.

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że odpady wytwarzane na nieruchomościach niezamieszkałych – w tym w obiektach, w których prowadzona jest działalność gospodarcza – powinny być kwalifikowane

⁵¹ Tamże, pkt 46-55.

⁵² Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-254/08, *Futura Immobiliariesrl Hotel Futura* [i in.] *przeciwko Comune di Casoria*, ECLI:EU:C:2009:264, pkt 39, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73503&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6246311> [dostęp: 17.02.2020 r.].

⁵³ Kod 20 01 29 w Polskim Katalogu Odpadów.

⁵⁴ Kod 20 01 33 w Polskim Katalogu Odpadów.

jako odpady komunalne, jeśli spełniają kryteria definicyjne wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach. Kryteria te są spełnione w przypadku istotnej części odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, w tym nie tylko odpadów powstających w związku z bytowaniem pracowników (tj. odpadów z części socjalnej zakładu), lecz także odpadów pozostawianych przez klientów bądź inne osoby korzystające z danego obiektu. Odpady spełniające przedmiotowe kryteria mogą być zatem objęte gminnym systemem gospodarowania odpadami, z zastrzeżeniem, że zainteresowani właściciele poszczególnych nieruchomości wyrażą pisemną zgodę na przystąpienie do systemu.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, gospodarka odpadami, nieruchomości niezamieszkałe

Bibliografia

Źródła

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1579.
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 100-108.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 109-140.

Decyzja Komisji Europejskiej 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, Dz. Urz. UE L 226 z 6.09.2000, s. 3.

Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz. U. z 2020 r. poz. 10.

Orzecznictwo

Wyrok KIO z dnia 5 marca 2014 r., KIO 283/14, LEX nr 1438489.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 grudnia 2017 r., I SA/Lu 863/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2020 r.].

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 marca 2018 r., II SA/Bk 889/17, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 25.03.2020 r.].

Wyrok TSUE z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-254/08, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura i in. przeciwko Comune di Casoria*, ECLI:EU:C:2009:479, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62008CJ0254&lang1=pl&type=TXT&ancre=> [dostęp: 17.02.2020 r.].

Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 10 czerwca 2004 r. w sprawie C-457/02, *Antonio Niselli*, ECLI:EU:C:2004:365, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62002CC0457&lang1=pl&type=TXT&ancre=> [dostęp: 17.02.2020 r.].

Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-254/08, *Futura Immobiliare srl Hotel Futura [i in.] przeciwko Comune di Casoria*, ECLI:EU:C:2009:264, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73503&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6246311> [dostęp: 17.02.2020 r.].

Pozostałe źródła

Biuro Trybunału Konstytucyjnego, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, oprac. I. Chojnacka, Warszawa 2015.

European Commission Eurostat, *Guidance on municipal waste data collection*, May 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Municipal+Waste+guidance> [dostęp: 7.09.2019 r.].

Ministerstwo Klimatu, *Pojęcie odpadów komunalnych w przypadku źródeł wytwarzania innych niż gospodarstwa domowe*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/zagadnienia-ogolne> [dostęp: 25.03.2020 r.].

Literatura

- Albin A., *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018 [wyd. el. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa], http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/92241/Gmina_w_systemie_gospodarowania_odpadami_komunalnymi.pdf [dostęp: 17.02.2020 r.].
- Antonoli B., A. Massaruto, *The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries Between Public Service and the Market*, *Annals of Public and Cooperative Economics* 2012, t. 83, nr 4.
- Bandarzewski K., P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Barczak A., *Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym*, w: A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014.
- Edwards V., *A Review of the Court of Justice's Case Law in Relation to Waste and Environmental Impact Assessment: 1992-2011*, *Journal of Environmental Law* 2013, t. 25, nr 3.
- Goździńska A., *System gospodarowania odpadami komunalnymi*, *Samorząd Terytorialny* 2009, nr 3.
- Haładaj A., *Luki konstrukcyjne w prawie ochrony środowiska – wykładnia i stosowanie*, *Studia Prawnicze KUL* 2018, nr 3.
- Jerzmański J., *Charakter prawny listy odpadów*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2001, nr 2.
- Jerzmański J., *Odpady komunalne – definicje*, *Przegląd Komunalny* 2006, nr 8.
- Jerzmański J., M. Górski, *Pojęcia „odpady”, „odpady komunalne”*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012.
- Jeziarska-Markocka A., M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. C.H. Beck].
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Kropiewnicka M., *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2012, nr 4.
- Modrzejewski A.K., *Odpady komunalne zmieszane czy zbierane selektywnie?*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014, nr 4.
- Mostowska A., Ł. Budziński, J. Wilczyńska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. A. Mostowska, Warszawa 2014 [wyd. el. C.H. Beck].

- Nowacki K., M. Górski, *Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i jej zadania*, w: *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012.
- Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2016 [wyd. el. Wolters Kluwer].
- Toruński J., *Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie 2010, nr 87.
- Wasilewski A., *Podstawowe zasady gospodarki odpadami*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 8.
- Zębek E., *Zasady gospodarki odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.
- Zębek E.M., M. Raczkowski, *Prawne i techniczne aspekty gospodarowania odpadami komunalnymi*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 3.

MUNICIPAL SOLID WASTE PRODUCED IN UNINHABITED PROPERTY. LEGAL ISSUES

Summary

The aim of the article is to define the boundaries of the legal notion of 'municipal solid waste' with respect to solid waste produced in uninhabited property, i.e. outside households. Setting of those boundaries has a significant meaning for tasks and competences of municipalities in the area of solid waste management. It determines, inter alia, the material scope of local legal acts concerning collection of solid waste from property owners, and in consequence, also the extent of tenders organised in this field by the municipal authorities. The authors advocate a broad understanding of the analysed notion, justified by the wording of the relevant legal provisions and the effectiveness of the solid waste management for which municipalities are responsible. The subjectmatter of the article is analysed in the light of both the Polish and EU legal regulations and jurisprudence.

Key words: municipal solid waste, solid waste management, uninhabited property

КОММУНАЛЬНЫЕ ОТХОДЫ, ОБРАЗУЮЩИЕСЯ НА НЕЖИЛОЙ НЕДВИЖИМОСТИ. ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМАТИКА

Резюме

Целью статьи является определение границ юридического понятия «коммунальные отходы» в отношении отходов, образующихся в нежилой недвижимости, то есть вне домашних хозяйств. Установление этих границ имеет существенное значение для задач и компетенций гмин в области управления отходами. Определяет, в частности, предметную сферу местных правовых документов в области приемки коммунальных отходов от собственников недвижимости, а, следовательно, и объем тендеров, организуемых в этой сфере органами гмины. Авторы выступают за широкий подход к анализируемой концепции, обоснованный как формулировкой соответствующих положений, так и требованиями эффективного управления отходами, за которое отвечает гмина. Вопрос, который является предметом статьи, анализируется с учетом правовых норм и судебной практики, как Польши, так и ЕС.

Ключевые слова: коммунальные отходы, управление отходами, нежилая недвижимость