

Marek Górski

POSTĘPOWANIE Z ODPADAMI Z CMENARZY

WPROWADZENIE

Problem wskazany w tytule opracowania z prawnego punktu widzenia może się wydawać incydentalny, fragmentaryczny czy wręcz przyczynkarski i rzeczywiście, regulacja prawna go dotycząca ma charakter właśnie incydentalny. Zagadnienie nie budzi też zainteresowania doktryny, opracowania poświęcone tej kwestii można policzyć dosłownie na palcach jednej ręki. Ze społecznego jednak punktu widzenia zagadnienie jest istotne, odpady powstające na cmentarzach generują wiele problemów organizacyjnych, logistycznych czy ekonomicznych, myśląc w tym ostatnim przypadku zwłaszcza o kosztach usuwania i zagospodarowania takich odpadów. Przykładem niech będzie chociażby tutaj pytanie publicznie skierowane do prawnika, czy proboszcz, w sposób zgodny z prawem, może dla oszczędności wywozić odpady z cmentarza parafialnego własnym samochodem z przyczepką¹, w domyśle oczywiście dla oszczędności. Kwestia ta od strony prawnej poruszona zostanie dalej, w tym miejscu natomiast przywołanie jej pokazuje, że zwłaszcza dla zarządców mniejszych cmentarzy jest to problem istotny.

Odpady powstające na cmentarzach to także problem ekologiczny, ze względu na ich wzrastającą ilość. Brak jest bardziej szczegółowych danych dotyczących ilości i morfologii takich odpadów, nie były prowadzone takie

PROF. DR HAB. MAREK GÓRSKI – Uniwersytet Szczeciński; adres do korespondencji: ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin, Polska; e-mail: marek.gorski@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-0708-0739>

¹ Zob. Lex QA nr 1405950.

badania, szacuje się natomiast, że na polskich cmentarzach wytwarzanych jest około 100-120 tys. ton odpadów rocznie², najczęściej trafiających do wspólnego pojemnika, bez uprzedniego ich sortowania. Według tych szacunków szkło, plastik PET, z którego wykonane są wieńce czy wkłady do zniczy, to nawet 70 tys. ton odpadów, natomiast sztuczne kwiaty i kapturki do zniczy, to prawdopodobnie około 30-50 tys. ton odpadów. Problemem logistycznym jest z kolei nagromadzenie znacznych ilości odpadów w związku z Uroczystością Wszystkich Świętych (1 listopada), kiedy to powstaje może nawet połowa rocznej ilości wskazanych rodzajów odpadów³.

W oparciu o dotychczasowe uwagi warto podkreślić, że najczęściej pod hasłem „odpady z cmentarzy” rozumie się odpady powstające w związku z dekoracją i utrzymaniem grobów, czyli powstałe głównie z wieńców i wiązanek, składających się nie tylko z kwiatów czy innych roślin zarówno żywych, jak i sztucznych, ale i wstążek, drutu, stelaży z tworzyw czy drewna itd., także ze zniczy (tutaj wkłady z parafiny bądź podobnych substancji w pojemnikach z tworzywa, obudowy szklane bądź z tworzyw sztucznych, również coraz częściej elementy elektryczne bądź elektroniczne łącznie ze zużyтыми bateriami bądź akumulatorami). W sumie jako przedmioty mają one charakter wielomateriałowy, po przekształceniu w odpady poszczególne części składowe są trudne do wyodrębnienia, z reguły są również dość mocno zanieczyszczone i to w sposób trudny do usunięcia. Wszystko to powoduje, że selektywna zbiórka poszczególnych frakcji tych odpadów jest bardzo kłopotliwa, pracochłonna i kosztowna, czego skutkiem jest z reguły ich traktowanie jako zmieszanych, w ostatecznym rozrachunku kierowanych na składowiska, nawet nie do termicznego przekształcenia. Znaczna masa tych odpadów jest kłopotliwa i z tego punktu widzenia, bowiem ich skierowanie do unieszkodliwiania dość znacząco wpływa na wykonywanie przez gminy obowiązku osiągnięcia poziomów recyklingu, o czym jeszcze dalej.

Zauważyć jednak trzeba, że wskazane odpady to nie jedyne odpady powstające na cmentarzach, mogą się tam bowiem pojawiać i inne ich rodzaje.

² Zob. <https://sozosfera.pl/odpady-na-cmentarzach/> [dostęp: 24.03.2024]. Dane w oparciu o szacunki przygotowane przez Stowarzyszenie „Polski Recykling”.

³ Według innych szacunków w tym czasie może być wytwarzanych nawet około 100 tys. takich odpadów, a w tygodniu, kiedy obchodzona jest Uroczystość Wszystkich Świętych, na jeden grób przypada nawet do 10 kg wyprodukowanych odpadów, zob. <https://fot.mpo.com.pl/index.php/aktualnosci/538-odpady-po-wszystkich-swietych> [dostęp: 24.03.2024].

Po pierwsze mogą to być odpady związane z bieżącym utrzymaniem i sprzątnięciem cmentarza (w sporej części będą to bioodpady w postaci skoszonych roślin czy opadłych jesienią liści, te już łatwiejsze do selektywnego zagospodarowania). Po drugie na cmentarzu są także wytwarzane odpady budowlane i rozbiórkowe, pochodzące z większych inwestycji budowlanych, ale również powstające w związku z budową czy rozbiórką nagrobków, przy czym w tym ostatnim przypadku taka kwalifikacja tych odpadów nie jest zupełnie oczywista, co będzie analizowane dalej. Po trzecie wreszcie wytwarzane mogą być także typowe odpady bytowe czy biurowe, a także tzw. nieczystości ciekłe (ścieki bytowe nieodprowadzane do kanalizacji zbiorczej). To wyliczenie ma znaczenie przede wszystkim z tego powodu, że obowiązujące przepisy w różny sposób regulują postępowanie z poszczególnymi rodzajami wymienionych odpadów, poświęcona więc tej kwestii zostanie szczególna uwaga.

Sądzę, że wskazane wyżej kwestie uzasadniają podjęcie zakładanego tematu, bowiem regulacja prawna powinna brać pod uwagę taki szczególny charakter odpadów pochodzących z cmentarzy i ewentualnie modyfikować z tego punktu widzenia obowiązujące wymagania ogólne dotyczące postępowania z odpadami „cmentarnymi”. Tak jednak nie jest, co będę chciał wykazać w dalszych rozważaniach, proponując też pewne modyfikacje obowiązujących przepisów. Analizom poddane zostaną takie główne zagadnienia, jak charakter prawny odpadów z cmentarzy, podmioty odpowiedzialne za ich usuwanie i zagospodarowanie oraz organizacja tego rodzaju działań.

1. CHARAKTER PRAWNY ODPADÓW Z CMENTARZY

Na wstępie do tego fragmentu opracowania należy odnieść się do kwestii chyba oczywistej, jednak wartej w kontekście podjętego tematu jednoznacznego podkreślenia. Chodzi tu o to, że oczywiście ciało człowieka, jego części czy szczątki ludzkie nie mają statusu odpadów, a zasady postępowania z nimi, uwzględniające wymagania etyczne i sanitarne, są regulowane odrębnie. W grę wchodzi tu w szczególności przepisy ustawy *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*⁴ i rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy,

⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, Dz. U. z 2023 r., poz. 887 z późn. zm. [dalej: ustawa o cmentarzach].

jedno z 2001 r. *w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi*⁵, drugie z 2011 r. *w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków*⁶. Dla tematyki opracowania pewne znaczenie mają niektóre przepisy drugiego ze wskazanych aktów wykonawczych odnoszące się do postępowania z odpadami pochodzącymi z powierzchni grzebalnych, o czym dalej.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi we wprowadzeniu, na cmentarzach mogą pojawiać się różne rodzaje przedmiotów czy substancji, które utraciły swoją dotychczasową przydatność dla pełnienia założonych dla nich funkcji oraz, spełniając też inne wymagania formułowane przez przepisy dla uzyskania statusu odpadu, stały się właśnie odpadami. Kwestia uzyskania przez substancję lub przedmiot prawnego statusu odpadu jest w literaturze i orzecznictwie rozważana⁷ i stąd nie będą już do niej w niniejszym opracowaniu wracał przyjmując, że jego tematyką są objęte substancje lub przedmioty, które posiadają status „odpadów” w rozumieniu definicji przyjętej w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy *o odpadach*⁸.

Dla organizacji postępowania z odpadami „cementarnymi” rzeczą podstawową jest jednak pytanie, czy mają one charakter „odpadów komunalnych” czy też są „odpadami innymi niż komunalne” (w tym pojęciu mieszczą się nie tylko odpady pochodzące z działalności gospodarczej, w tym przemysłowej, ale i inne, np. medyczne czy od niedawna budowlane). Pojęcie „odpady komunalne” także ma swoją definicję legalną (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.). Definicja jest dość mocno rozbudowana, zawiera w swojej treści elementy nie mające charakteru tzw. członu definiującego, była nowelizowana i również wielokrotnie analizowana w doktrynie [Górski 2021, 12-17]. W tym miejscu w skrócie należałoby tylko przypomnieć, mający znaczenie dla dalszych analiz, podział odpadów komunalnych na tzw. odpady domowe (wytwarzane przez osoby fizyczne w ich gospodarstwach domowych w związku z zaspokajaniem potrzeb bytowych) oraz odpady „domowopodobne” (pochodzące ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli

⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. *w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi*, Dz. U. z 2021 r., poz. 1910.

⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 r. *w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków*, Dz. U. Nr 75, poz. 405 [dalej: rozp. 2011].

⁷ Zob. w szczególności Górski 2021, 7-12; Danecka i Radecki 2020, 124; Korzeniowski 2014, 178-97; Rakoczy i Karpus 2013, 25 oraz powoływane w tych pracach orzecznictwo sądowe.

⁸ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*, Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 z późn. zm. [dalej: ustawa o odpadach albo u.o.].

odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych, czyli są to odpady wytwarzane przez osoby fizyczne poza ich gospodarstwami domowymi). Dodatkowo definicja wyraźnie wyłącza z kategorii odpadów komunalnych wyraźnie wskazane niektóre kategorie odpadów, w tym odpady budowlane i rozbiórkowe. Trzeba także pamiętać o szczególnych rodzajach odpadów komunalnych, wymagających selektywnego zbierania poza ogólnym systemem selektywnej zbiórki (zwłaszcza chodzi tu o odpady niebezpieczne).

Zaliczenie odpadów z cmentarzy do odpadów komunalnych ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia przepisów ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁹, bowiem zgodnie z postanowieniami tejże ustawy (w szczególności art. 3 ust. 2), w skrócie i uproszczeniu można stwierdzić, że „za zagospodarowanie odpadów komunalnych odpowiada gmina” – co oznacza m.in., że to gmina organizuje postępowanie z takimi odpadami i nadzoruje wykonywanie odpowiednich obowiązków nałożonych na inne podmioty, w tym obowiązku selektywnej zbiórki, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska w jednym z pism interpretujących przepisy o odpadach¹⁰ dość jednoznacznie i autorytatywnie uznało, że odpady z cmentarzy należy zaliczać do odpadów komunalnych, przy czym potraktowano tę grupę odpadów jako praktycznie jednorodną, nie wglębiając się w jej faktyczne zróżnicowanie wskazywane wyżej. Moim zdaniem nie jest to stanowisko prawidłowe¹¹, chociaż niewątpliwie upraszcza ono ewentualną odpowiedź na pytanie, kto i na jakich zasadach za te odpady odpowiada. Warto więc chwilę zatrzymać się nad tą kwestią odnosząc pytanie o przyznanie charakteru odpadów komunalnych poszczególnym wskazywanym wcześniej rodzajom odpadów powstających na cmentarzach (w związku z funkcjonowaniem tych obiektów).

I tak, poczynając od kwestii najłatwiejszej, niewątpliwie z definicyjnego punktu widzenia charakter odpadów komunalnych będą miały odpady

⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, Dz. U. z 2024 r., poz. 399 [dalej: u.c.p.g.].

¹⁰ Pismo z dnia 30 października 2020 r., nr DGO-OK.050.6.2020.PL 1324363.4156 222.3330358, <https://sip.lex.pl/#/act/16797931/3512877/utrzymanie-czystosci-i-porzadku-w-gminach> [dostęp: 27.03.2024], kierowane do Marszałka Senatu, a przygotowane w związku z wystąpieniem jednego z senatorów, podpisane przez Sekretarza Stanu.

¹¹ Na zróżnicowany charakter odpadów z cmentarzy wskazuje także: Jerzmański 2014, 24.

pochodzące z obiektów administracyjnych, wytwarzane przez osoby fizyczne w nich pracujące czy z nich korzystające. Warto tu także wspomnieć o ewentualnie powstających na cmentarzu nieposiadającym podłączenia do instalacji kanalizacyjnej „nieczystościach ciekłych”, które wprawdzie nie mają charakteru odpadów, ale postępowanie z nimi regulowane jest także przepisami ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz ustawy *Prawo wodne*¹² (zakaz odprowadzania ścieków bezpośrednio do gruntu i obowiązek gromadzenia ich w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, ewentualnie oczyszczenia w oczyszczalni przydomowej, wraz z obowiązkiem regularnego opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków przez przedsiębiorcę posiadającego odpowiednie zezwolenie wydane przez wójta). Charakter odpadów komunalnych będą także miały odpady biodegradowalne oraz gleba i ziemia powstające w związku z utrzymywaniem terenu cmentarza we właściwym stanie, co wynika także z klasyfikacji odpadów przewidzianej w załączniku do katalogu odpadów¹³, gdzie wymieniono pod kodem 2002 podgrupę „Odpady z ogrodów i parków (w tym z cmentarzy)”. Pewnej uwagi przy klasyfikacji wymaga natomiast najbardziej masowy rodzaj odpadów powstających na cmentarzach, czyli odpady powstające z dekoracji grobów. Wydaje się, że ze względu na ich wytwarzanie przez osoby fizyczne, poza gospodarstwem domowym, ale w związku z zaspokajaniem ich potrzeb (w tym przypadku przede wszystkim potrzeb duchowych), należy je zaliczyć do „odpadów domowopodobnych”, a więc odpadów komunalnych, klasyfikowanych wówczas pod kodem 200203 (odpady z cmentarzy nieulegające biodegradacji – zakładając wyselekcjonowanie z nich odpadów biodegradowalnych, co w praktyce może jednak stwarzać kłopoty wynikające z użycia różnych dodatkowych materiałów dla przygotowania wieńców czy wiązanek z żywych roślin).

Z drugiej natomiast strony na pewno nie mają charakteru odpadów komunalnych odpady budowlane i rozbiórkowe, ze względu na wyraźne obecnie ich wyłączenie z tej kategorii przez definicję pojęcia „odpady komunalne”. Zasady postępowania z nimi są jednak zróżnicowane, bowiem ustawa *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* zakłada, że gmina powinna

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 z późn. zm.

¹³ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. *w sprawie katalogu odpadów*, Dz. U. poz. 10 [dalej: katalog odpadów].

umożliwić mieszkańcom oddanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych do tzw. PSZOK-ów (punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych – art. 3 ust. 2 pkt 6 *in fine*), natomiast generalnie postępowanie z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi powinno być prowadzone w oparciu o wymagania ogólne wynikające z ustawy o *odpadach*. Wątpliwości z tego punktu widzenia nie będzie w odniesieniu do odpadów budowlanych czy rozbiórkowych powstających w wyniku prowadzenia na cmentarzu typowych inwestycji budowlanych (budowa budynków, w tym np. krematoriów) czy prowadzenia rozbiórki istniejących obiektów, mogą się jednak pojawić co do budowy bądź rozbiórki nagrobków.

Nie wnikając bliżej w treść definicji pojęcia „odpady budowlane i rozbiórkowe” (art. 3 ust. 1 pkt 6a u.o.), która była już przez autora analizowana [Górski 2023, 74-75] należy tylko przypomnieć, że charakter odpadów budowlanych lub rozbiórkowych mają odpady powstające w wyniku prowadzenia robót budowlanych bądź rozbiórkowych¹⁴, a charakter takich robót mają prace związane z budową, a także przebudową, montażem, remontem lub rozbiórką obiektu budowlanego¹⁵. Przyjmowane bywa założenie, że jeżeli nagrobek ma charakter „obektu budowlanego”, to prace związane z jego budową lub rozbiórką są „robotami budowlanymi”, a odpady wówczas powstające są „odpadami budowlanymi bądź rozbiórkowymi”, jeżeli takiego charakteru nagrobek nie ma, to i odpady powstające w związku z pracami nagrobka dotyczącymi nie są odpadami budowlanymi lub rozbiórkowymi. W orzecznictwie sądowym i literaturze pojawiają się poglądy uznające, że nagrobek nie ma charakteru „obektu budowlanego”. Dla przykładu m.in. w wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2006 r.¹⁶ znalazło się stwierdzenie, iż „na poszczególne obiekty zlokalizowane na cmentarzu nie potrzeba już osobnego pozwolenia na budowę, a wszelkie sprawy związane z posadowieniem obiektów cmentarnych (pomników, nagrobków) przejmuje zarządca cmentarza”, z którego wyprowadzany jest wniosek, że skoro obiekty takie nie podlegają przepisom prawa budowlanego, to w takim razie nie mają one charakteru „obektów budowlanych” [Sularz 2022, rozdz. 2.8]. Nawiasem mówiąc ani w orzeczeniach sądowych, ani w literaturze dla stwierdzeń powyższych nie powołano wyraźnej podstawy prawnej.

¹⁴ Pojęcie definiowane w art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, Dz. U. z 2023 r., poz. 682 z późn. zm. [dalej: pr.bud.].

¹⁵ Definicja w art. 3 pkt 1 pr.bud.

¹⁶ Sygn. akt II OSK 1443/05, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 105.

Wprawdzie podstawa taka istniała kiedyś, w postaci dwóch identycznych co do treści przepisów¹⁷ rozporządzenia w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego¹⁸, jednak akt ten stracił moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie aktualnego *Prawa budowlanego* z 1994 r. (z dniem 1 stycznia 1995 r.). Na dziś pozostaje pytanie, czy z faktu uznania cmentarza, w rozumieniu *Prawa budowlanego*, za budowlę, można wyprowadzić wniosek, że nagrobki stanowią immanentną część tej budowli i decydowanie o możliwości ich budowy czy rozbiórki pozostaje w gestii zarządcy cmentarza, zaś decyzja taka nie ma charakteru pozwolenia na budowę (rozbiórkę)? Pozostawiam to pytanie otwartym, bowiem wymaga głębszej analizy i wykracza poza ramy podjętego tematu.

Pomijając jednak tę kwestię, moim zdaniem samo uznanie, że nie jest wymagane formalne uznanie konieczności uzyskania pozwolenia na budowę (rozbiórkę) obiektu o charakterze nagrobka nie przesądza o tym, że nie ma on, pod względem materialnym, charakteru obiektu budowlanego (w postaci obiektu małej architektury – jako obiekt wzniesiony z użyciem materiałów budowlanych¹⁹), zaś prace związane z jego budową czy rozbiórką nie mają charakteru robot budowlanych²⁰. W konsekwencji powstające wówczas odpady należałoby traktować jako odpady budowlane lub rozbiórkowe, w zasadzie zbliżone charakterem do tego typu odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Ogólne uwagi dotyczące postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi pochodzącymi z terenów cmentarzy trzeba uzupełnić o pewne kwestie dotyczące już tylko odpadów rozbiórkowych, wynikające ze specyfiki miejsca powstania takich odpadów. Chodzi w tym momencie o odpady powstające w związku z ekshumacją zwłok pochowanych w grobie muro-

¹⁷ § 19 ust. 2 i § 44 ust. 2 pkt 2 stwierdzające, że uzyskania pozwolenia na budowę nie wymaga budowa pomników, posągów, kapliczek i innych podobnych obiektów kultu religijnego na terenach cmentarzy i terenach przykościelnych, związanych z wykonywaniem kultu religijnego.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, Dz. U. Nr 8, poz. 48 z późn. zm.

¹⁹ Istotna cecha „obektu budowlanego” z punktu widzenia definicji z art. 3 pkt 1 pr.bud.

²⁰ Deficyjnie to pojęcie jest oderwane od kwestii formalnego uzyskania zgody na prowadzenie takich robót, według art. 3 pkt 7 pr.bud. roboty budowlane to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego [każdego takiego obiektu – przyp. M.G.].

wanym i rozbiórką takiego grobu. W takich przypadkach, zgodnie z przepisami § 5 rozp.2011, trumna bądź jej szczątki nie będą miały charakteru odpadu zagospodarowywanego na zasadach ogólnych, resztki trumny powinny zostać wraz ze szczątkami pochowanego w niej człowieka umieszczone w nowej trumnie i ponownie pochowane. Przepisy nie podejmują jednak kwestii postępowania w takich sytuacjach z odpadami powstałymi wskutek rozbiórki grobu murowanego. Pojawia się wobec powyższego pytanie, czy ze względów sanitarnych odpady takie powinny być traktowane jako „zwykłe” odpady rozbiórkowe, a więc należałoby je zagospodarować na zasadach ogólnych? Wydaje się to dyskusyjne, warto byłoby kwestię tę wyraźnie uregulować. Wątpliwość dotyczy odpadów z rozbiórki grobu murowanego, które należałoby odróżnić od odpadów powstałych w wyniku rozbiórki nagrobku, gdzie takich wątpliwości raczej nie będzie. W kontekście rozbiórki nagrobków (grobowców) pomijam przepisy o ochronie zabytków, konstruujące w tym względzie odrębne obowiązki.

Analizując kwestię statusu odpadów z cmentarzy (odpad komunalny czy też inny) zwrócić trzeba także uwagę na pytanie, w jaki sposób nadawany jest odpadowi taki, a nie inny status, czyli, kto o tym decyduje. Z punktu widzenia ogólnych przepisów ustawy o odpadach powinien o tym zdecydować wytwórca odpadu, w szczególności nadając danym odpadom odpowiedni kod na podstawie katalogu odpadów, w oparciu o źródło pochodzenia odpadu i jego cechy materialne, zwłaszcza biorąc pod uwagę ewentualne właściwości odpadu przesądzające o konieczności uznania go za odpad niebezpieczny. Wobec powyższego nadanie odpadowi kodu z grupy 20 pozornie przesądzałoby o uznaniu go za odpad komunalny. Jak jednak zauważa J. Jerzmański [Jerzmański 2024, 25] nie jest to do końca oczywiste, bo np. wyselekcjonowany szklany odpad opakowaniowy, pochodzący z gospodarstwa domowego (bądź będący tzw. odpadem domowopodobnym) powinien być klasyfikowany pod kodem z grupy 15, a ze względu na źródło pochodzenia ma faktycznie charakter odpadu komunalnego.

Z punktu widzenia klasyfikowania odpadów do kategorii odpadów komunalnych sprawa jest jednak rozstrzygana w sposób uproszczony, wytwórca takiego odpadu klasyfikuje go do grupy odpadów komunalnych poprzez umieszczenie w odpowiednim pojemniku, przeznaczonym do zbierania takich odpadów, a ostatecznej klasyfikacji dokonuje podmiot odbierający odpady komunalne z nieruchomości, nadający im kod odpadu. Podmiot taki weryfikuje również prawidłowość umieszczenia danego odpadu w pojemni-

ku, mogąc odmówić odbioru go jako odpadu komunalnego²¹. Nawiasem mówiąc ocena taka i jej konsekwencje dotyczą także prawidłowości umieszczenia odpadów w pojemnikach przeznaczonych na selektywną zbiórkę.

2. PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA USUWANIE I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW Z CMENTARZY

Zauważyć w tym miejscu po pierwsze należy, że przepisy o odpadach nie zawierają żadnych szczególnych regulacji, w tym wyłączeń spod ich mocy obowiązującej, dotyczących odpadów pochodzących z cmentarzy, niezależnie też od tego, kto zarządza cmentarzem (cmentarz komunalny związku wyznaniowego). Punktem wyjścia są więc założenia przyjęte w art. 27 u.o., zgodnie z którymi za zagospodarowanie odpadów zgodnie z prawem odpowiada ich wytwórca, ewentualnie każdy kolejny posiadacz odpadów. Założenia te są modyfikowane w odniesieniu do odpadów komunalnych przepisami ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

W konsekwencji za powstające na cmentarzu odpady inne niż komunalne odpowiada ich wytwórca, co w zgodzie z przepisami powołanego art. 27 u.o. oznacza obowiązek ich zagospodarowania z uwzględnieniem hierarchii gospodarowania odpadami (art. 27 ust. 1 w zw. z art. 17 i 18 u.o.), bądź też przekazania innemu posiadaczowi odpadów (tzw. posiadaczowi legalnemu – art. 27 ust. 2 u.o.). O ile przekazanie nastąpiło na rzecz posiadacza legalnego to przejmuje on odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami (art. 27 ust. 3 u.o.)²². Pewien wyjątek w tej konstrukcji wprowadza definicja wytwórcy odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o.), wyjątek w tematyce opracowania dotyczący zwłaszcza odpadów budowlanych i rozbiórkowych, ewentualnie odpadów pochodzących ze sprzątnięcia terenu cmentarza bądź związanych z utrzymywaniem zieleni. Ze wskazanej definicji wynika bowiem, że w sytuacji, w której umowa o świadczenie usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw nie zawiera wyraźnego wskazania,

²¹ Brak jest co prawda wyraźnego przepisu przewidującego taką możliwość, jednak moim zdaniem wynika ona z ustawowego założenia, że przedsiębiorca ów wykonuje usługę na podstawie umowy, której przedmiotem jest wyłącznie odbiór odpadów komunalnych.

²² Zob. szerzej na ten temat Górski 2021, 33-34.

kto jest wytwórcą odpadów z takiej działalności pochodzących (a praktycznie uznającego za wytwórcę podmiot zlecający wykonanie usługi) to przyjmuje się, że wytwórcą jest osoba świadcząca usługę. Oznacza to oczywiście, że obowiązek zagospodarowania tych odpadów spoczywa na podmiocie świadczącym usługę budowlaną czy związaną ze sprzątnięciem terenu bądź pielęgnacją zieleni.

W odniesieniu natomiast do odpadów komunalnych ustawa o utrzymaniu czystości i porządku ogranicza w pewien sposób bezpośrednie obowiązki wytwórców odpadów. Ograniczenia dotyczą zobowiązania bezpośrednich wytwórców tylko do zbierania odpadów poprzez ich umieszczenie w przeznaczonych do tego pojemnikach (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.) i prowadzenia tego zbierania w sposób selektywny (art. 4d u.c.p.g.). Nawiasem mówiąc wskazane przepisy zostały skonstruowane w sposób trochę niekonsekwentny – art. 4d (dotyczący sposobu zbierania i umieszczenia w pojemnikach) jest prawidłowo moim zdaniem zaadresowany do wytwórców odpadów (faktycznych wytwórców), zaś art. 5 ust. 1 pkt 3 (także dotyczący w pierwszym rzędzie sposobu zbierania, czyli w pojemnikach) do właścicieli nieruchomości, którzy nie w każdym przypadku są faktycznymi wytwórcami odpadów. Zauważyć tu należy, iż zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie²³ istnieje zgodność co do tego, że pojęcie „właściciele nieruchomości” nie może być interpretowane przez pryzmat regulacji cywilnoprawnych, zostało ono zdefiniowane w art. 2 ust. 1 u.c.p.g. i zgodnie z tą definicją w przypadku cmentarza takim „właścicielem” będzie podmiot zarządzający cmentarzem – przy cmentarzu komunalnym powołana przez gminę jednostka zarządzająca bądź sama gmina (w sytuacji, gdy zarządzanie prowadzone jest przez urząd gminy, bez utworzenia odrębnego podmiotu zarządzającego), przy cmentarzu związku wyznaniowego podobnie, będzie to jednostka organizacyjna związku bądź specjalnie powołany podmiot zarządzający²⁴.

²³ Przykładowo w jednym z orzeczeń WSA we Wrocławiu stwierdził, że „w przepisach u.c.p.g. pojęcia „właściciel nieruchomości” i „nieruchomość” są rozumiane odmiennie niż w prawie cywilnym i odbiegają od ścisłego znaczenia tych pojęć na gruncie cywilistycznym” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 864/17, Lex nr 2434835).

²⁴ Na temat organizacji zarządzania cmentarzami szeroko pisał P. Sularz [Sularz 2022, rozdz. 2], w opracowaniu zagadnienia nie rozwijam, gdyż dla głównego tematu ma znaczenie uboczne.

Wskazać także należy, że w odniesieniu do odpadów powstających w związku z korzystaniem z cmentarzy w sytuacji, w której zostały zgromadzone na terenie cmentarza i z takiego miejsca gromadzenia nie są usuwane w przewidzianym trybie i terminie, pełne zastosowanie ma nakaz ich usunięcia ustanowiony w art. 26 ust. 1 u.o. Zgromadzenie odpadów na nieruchomości (w tym przypadku cmentarzu) i przetrzymywanie ich tamże, o ile nie ma charakteru „magazynowania” w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach²⁵, bądź też „składowania odpadów” (a ponieważ cmentarz nie jest budowlą i instalacją mającą charakter składowiska to i składowanie odpadów jest na nim niedopuszczalne) jest działaniem nielegalnym i zgodnie z powołanym przepisem art. 26 ust. 1 posiadacz takich odpadów powinien je z cmentarza usunąć. Jeżeli posiadacz obciążającego go obowiązku nie wykonuje, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) powinien go do tego zobowiązać wydając odpowiednią decyzję administracyjną. W przypadku braku możliwości ustalenia, kto jest posiadaczem odpadów, decyzję należy skierować do władającego nieruchomością (czyli zarządzającego cmentarzem) – art. 26 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o.). W sytuacjach szczególnych może w grę wchodzić tryb nadzwyczajny wydawania takiej decyzji, opisany w przepisach art. 26a u.o., gdzie decyzja powinna być wydana bez ewentualnego szukania rzeczywistego posiadacza i wzywania go do realizacji obowiązku usunięcia odpadów²⁶.

3. ORGANIZACJA USUWANIA I ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW Z CMEN TARZY

Przepisy ustawy o cmentarzach i jej aktów wykonawczych kwestią organizacji usuwania i zagospodarowania odpadów powstających w związku z korzystaniem z cmentarzy zajmują się tylko incydentalnie, odwołuje się do niej bowiem wyraźnie tylko przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia z marca 2011 r. stwierdzając, że odpady pochodzące z powierzchni grzebalnej

²⁵ Definicja pojęcia „magazynowanie odpadów” w art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o., zasady prowadzenia magazynowania ustalone zostały w rozdz. 7 działu II u.o.

²⁶ Szeroką analizę przepisów dotyczących usuwania odpadów z nieruchomości zob. Górski 2021, w szczególności rozdz. 4 i 5. Wskazano tam także (rozdz. 6) ewentualne inne podstawy prawne dla egzekucji obowiązku usunięcia odpadów nielegalnie zgromadzonych na nieruchomości.

cmentarza należy magazynować w pojemnikach lub kontenerach i systematycznie je z nich usuwać. Przepis, mimo że bardzo krótki, rodzi różne wątpliwości. Po pierwsze trzeba zauważyć, że ustawodawca skonstruował go w zasadzie nie uwzględniając aparatu pojęciowego przepisów o odpadach. Chodzi w nim bowiem faktycznie o gromadzenie odpadów, a nie magazynowanie w sensie definicji z ustawy o odpadach, zaś usuwanie odpadów, do którego przepis się odwołuje, to opróżnianie pojemników, przez wytwórcę czy posiadacza, bądź odebranie od zarządzającego cmentarzem przez uprawnionego przedsiębiorcę, a dalej przekazanie podmiotowi mogącemu dane odpady zagospodarować. Po drugie przepis mówi nie o odpadach ogólnie pochodzących z cmentarza, a odpadach pochodzących z powierzchni grzebalnej cmentarza. P. Sularz zauważa tutaj, że „powierzchnia grzebalna” to nie powierzchnia całego cmentarza, a tylko ta część tej powierzchni, która przeznaczona jest pod groby ziemne i murowane oraz katakumby i kolumbaria [Sularz 2022, rozdz. 2.7]. Pozostają jeszcze tereny przeznaczone na ciągi komunikacyjne, tereny zielone czy powierzchnia zajęta pod obiekty administracyjne lub pomocnicze. Autor sugeruje, że ograniczenie przepisu tylko do odpadów z powierzchni grzebalnych miało uzasadnienie w tym, że regulacje rozporządzenia mają w sporej mierze uzasadnienie sanitarne i postępowanie z tymi odpadami powinno uwzględniać te względy sanitarne. Jednakże trzeba byłoby chyba wziąć pod uwagę okoliczność wskazywaną już wcześniej, a mianowicie to, że na powierzchniach grzebalnych mogą powstawać odpady chociażby potencjalnie mające styczność ze zwłokami, gdzie wymagania sanitarne są w pełni uzasadnione, jak i typowe i najczęściej powstające odpady w postaci niespełniających już swojej roli dekoracji grobów. W odniesieniu do tych ostatnich stosowanie bardziej restrykcyjnej regulacji sanitarnej nie ma raczej specjalnego sensu. W konsekwencji wskazany przepis wydaje się być dla zagadnienia organizacji postępowania z odpadami „cmentarnymi” mało użyteczny, na co wskazuje także P. Sularz sugerując potrzebę przemyślenia i uporządkowania tej kwestii [Sularz 2022, rozdz. 2.7].

W konsekwencji, regulacji odnoszących się do gromadzenia i usuwania z cmentarzy odpadów trzeba szukać w głównej mierze w przepisach o odpadach. W tym kontekście jako punkt wyjścia należy potraktować analizowany wcześniej podział odpadów powstających na cmentarzach na odpady mające charakter „odpadów komunalnych” i odpady takiego charakteru niemające. W odniesieniu do tych drugich zastosowanie mają przepisy

ogólne, czyli przede wszystkim zasada odpowiedzialności wytwórcy za wytworzone odpady, a więc art. 27 u.o. – odpady powinien usunąć z cmentarza i zagospodarować w sposób zgodny z prawem ich wytwórcą, ewentualnie przekazać je dla przeprowadzenia takich działań, innemu podmiotowi, mającemu charakter „legalnego” (w sensie wskazywanym wcześniej) posiadacza odpadów. Z punktu widzenia natomiast zarządcy cmentarza istotnym jest dopilnowanie, aby wytwórca odpadów wypełnił obciążające go obowiązki, bowiem w innym przypadku (zniknięcia wytwórcy i niemożliwości wyegzekwowania od niego obowiązku) odpowiedzialność za zagospodarowanie takich odpadów może być egzekwowana od właściciela nieruchomości (zarządcy cmentarza).

Zatrzymać się tu jednak na moment trzeba nad odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi. Ustawa o *odpadach* zawiera obecnie w dziale VII rozdz. 6a, jeszcze jednak nieobowiązujący, mający natomiast wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.²⁷, który wprowadza dość szczegółowe obowiązki związane z selektywną zbiórką i odbieraniem od wytwórców takich odpadów. Obowiązki te wprawdzie dotyczyć będą bezpośrednio zarządzających cmentarzami tylko w przypadku, gdy uzyskają status wytwórcy takich odpadów, tym niemniej warto o tych przepisach pamiętać. Przypomnieć też należy, że generalnie odpady budowlane i rozbiórkowe zostały wyłączone z kategorii odpadów komunalnych²⁸, jednakże ustawa o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* zakłada, że do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi (art. 1a ust. 2 u.c.p.g.). Oznaczałoby to, że powinny być one odbierane (ale selektywnie, jako właśnie odpady budowlane) w ramach systemów odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, powinny być także przyjmowane przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.). Problem jednak w tym, że założenie przyjęte w powołanym art. 1a ust. 2 dotyczy wyraźnie odpadów budowlanych i rozbiórkowych pochodzących tylko z gospodarstw domowych. W konsekwencji chyba jednak należałoby przyjąć, że odpady budowlane czy rozbiórkowe powstające w związku z pra-

²⁷ Co wynika z art. 19 ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o *zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. poz. 2151 z późn. zm.; doniesienia medialne wprawdzie informują, że prawdopodobnie data ta będzie zmieniona, ale formalnie nie została jeszcze taka zmiana dokonana.

²⁸ Nowelizacją wprowadzoną ustawą wskazaną w poprzednim przypisie.

camy dotyczącymi nagrobków powinny być usuwane z cmentarza i zagospodarowywane na zasadach ogólnych, czyli dotyczących wszystkich odpadów budowlanych, a więc nie dotyczyłby ich przepis art. 1a ust. 1 u.c.p.g.

W praktyce odpady z cmentarzy w zdecydowanej większości będą miały charakter odpadów komunalnych, a więc będą podlegać reżimowi postępowania z nimi przewidzianemu przez przepisy ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* z 1996 r. Dla kompletności i jasności wywodów należałoby bardzo krótko przypomnieć podstawowe założenia tych regulacji²⁹.

Generalnie rzecz biorąc obowiązek podejmowania działań na rzecz rozwiązania problemów stwarzanych powstawaniem odpadów komunalnych jest zadaniem własnym gminy, co wyraźnie stwierdza art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym*³⁰, sposób wykonywania tego zadania wskazuje natomiast ustawa o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Ustawa ta zakłada, że postępowanie z odpadami komunalnymi, organizowane przez gminę, może być prowadzone w ramach jednego z dwóch systemów:

1) systemu, który można byłoby określić jako „system gminny” bądź „opłatowy”, przewidzianego dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), albo

2) systemu zbliżonego do rozwiązań wcześniej (przed 2012 r.) funkcjonujących, który to system można byłoby określić jako „system wolnego wyboru” („konkurencyjny” czy też „umowny”), przewidzianego dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale wytwarzane są na nich odpady komunalne (art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6c ust. 2).

W tym podziale cmentarze są niewątpliwie nieruchomościami, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale wytwarzane są na nich odpady komunalne, a więc co do zasady nie są z mocy ustawy objęte systemem gminnym. Należy jednak podkreślić, że rada gminy uchwałą może systemem gminnym objąć i te nieruchomości, co wynika z drugiego z przepisów powołanych wcześniej (art. 6c ust. 2), ale obecnie może to zrobić wybiórczo, tylko dla niektórych, wyraźnie wskazanych nieruchomości, a więc np. wyłączając z nich właśnie cmentarze, co nie jest taką rzadką praktyką.

²⁹ Zagadnienia te są szeroko analizowane w literaturze, zob. zwłaszcza takie opracowania monograficzne, jak Barczak 2013, czy zbiorowe opracowanie Górski i Nowacki 2012.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.

W konsekwencji pozostawienie cmentarzy poza systemem gminnym można uznać za rozwiązanie stosowane zdecydowanie częściej niż włączenie tych nieruchomości do systemu gminnego³¹.

Charakteryzując w największym skrócie system gminny należałoby także wskazać, że gmina przejmuje w nim pełną odpowiedzialność za odpady i sposób ich zagospodarowania. W systemie funkcjonuje opłata ponoszona przez mieszkańców (a egzekwowana przez gminę od właścicieli nieruchomości) na rzecz gminy za świadczenie usług polegających na odebraniu i zagospodarowaniu odpadów. Opłata ma charakter świadczenia publicznoprawnego o charakterze powszechnym, ustanawianego uchwałą rady gminy. Gmina musi zorganizować odbiór odpadów poprzez wyłonienie, w drodze udzielenia zamówienia publicznego, firmy świadczącej taką usługę w całej gminie bądź określonym rejonie.

Z kolei system wolnego wyboru zakłada, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zawarcie z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów komunalnych umowy o odebranie odpadów powstałych na nieruchomości i opłacenie tej usługi, zaś gmina powinna nadzorować wykonanie obowiązku zawarcia i realizacji umowy, mając możliwość podejmowania działań dyscyplinujących właścicieli nieruchomości. Podmiotem odbierającym odpady w tym systemie może być w zasadzie tylko gminna jednostka organizacyjna albo przedsiębiorca, posiadający wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej³², o którym to wpisie mowa w art. 9c ust. 1 u.c.p.g. Z innych przepisów ustawy³³ wynika jednak, że w drodze wyjątku możliwe jest przekazanie niewielkich ilości odpadów selektywnie zbieranych posiadaczowi posiadającemu zezwolenie na zbieranie odpadów. Stwierdzenia powyższe wynikają z przepisów zawartych w art. 6 u.c.p.g.³⁴, zgodnie z którymi właściciele nieruchomości nie będący

³¹ Przykładowo, według danych Unii Metropolii Polskich z maja 2020 r., zdecydowana większość dużych miast będących członkami tej organizacji nie objęła odpadów z cmentarzy systemem gminnym, <https://metropolie.pl/arttykul/sonda-ump-jak-miasta-organizuja-odbior-odpadow-z-cmentarzy> [dostęp: 30.03.2024].

³² Jest to forma reglamentacji prowadzenia tego rodzaju działalności, reglamentacji umożliwiającej nadzór nad jakością świadczonych usług – składając wniosek o wpis do rejestru zainteresowany przedsiębiorca oświadcza, że spełnia stawiane prawem wymagania, dotyczące zamierzonej do prowadzenia działalności (art. 9c ust. 4 u.c.p.g.), zaś wójt powinien po rozpoczęciu działalności nadzorować sposób wykonywania tej działalności (zasady sprawowania nadzoru ustala art. 9j u.c.p.g.).

³³ W szczególności art. 6d ust. 4 pkt 5, art. 6f ust. 1a pkt 5 u.c.p.g.

³⁴ W szczególności art. 6 ust. pkt 2 u.c.p.g.

obowiązaniymi do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, czyli nieruchomości nieobjętych systemem gminnym, realizując obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g.), mają obowiązek udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez wskazane wyżej podmioty (jednostkę gminną bądź przedsiębiorcę posiadającego wpis do rejestru). Moim zdaniem dotyczy to wszystkich odpadów komunalnych powstałych na terenie danej nieruchomości, z wyjątkiem wspomnianych niewielkich ilości odpadów zbieranych selektywnie. Trzeba jednak także wskazać, że dopuszczalne jest, aby rada gminy wskazała uchwałą, uwzględniając warunki lokalne, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązku zgodnego z prawem usunięcia odpadów z terenu nieruchomości (art. 6 ust. 1a u.c.p.g.).

W tym kontekście można wrócić do wspomnianego na początku opracowania pytania proboszcza o możliwość samodzielnego transportowania odpadów z cmentarza do podmiotów, które zajmą się ich zagospodarowaniem. Moim zdaniem konstrukcja powołanego w poprzednim akapicie art. 6 u.c.p.g. praktycznie to wyklucza, mogłoby to jedynie dotyczyć wspomnianych wcześniej niewielkich ilości wyselekcjonowanych odpadów przeznaczonych do recyklingu, czyli szczególnej formy odzysku. Pytanie tylko, czy by się to rzeczywiście opłacało. Trzeba też w tym miejscu powołać przepis art. 5 ust. 1a u.c.p.g., zgodnie z którym niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne powinny być przekazywane przez właścicieli nieruchomości gminnej jednostce organizacyjnej lub przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne wpisanemu do rejestru działalności regulowanej. Moim zdaniem przepis wyklucza możliwość samodzielnego usuwania wskazanych odpadów z nieruchomości. Ewentualnym i dyskusyjnym wyjątkiem mogłoby być dopuszczenie takiego sposobu usuwania odpadów przez uchwałę rady gminy wydaną na podstawie wskazanego przepisu art. 6 ust. 1a u.c.p.g.

Dla prawidłowego zorganizowania postępowania z odpadami komunalnymi ustawa o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* obciążyła gminę szeregiem obowiązków, wyposażając ją naturalnie także w odpowiednie kompetencje – w szczególności także kompetencje prawotwórcze, pozwalające nakładać bądź dookreślać nałożone już bezpośrednio ustawą obowiązki wytwórców odpadów komunalnych oraz właścicieli nieruchomości, na których powstają odpady komunalne. Tu znaczenie ma zwłaszcza kompe-

tencja do przyjęcia uchwałą rady gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku, mającego status aktu prawa miejscowego (art. 4 u.c.p.g.). Regulaminem może rada m.in. dookreślać obowiązki właścicieli nieruchomości, ustalone w art. 5 u.c.p.g., co dotyczy także zarządzających cmentarzami. W regulaminie mogą być m.in. dookreślone wymagania odnoszące się do selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g.). Dla nieruchomości objętych systemem gminnym rada gminy, w oparciu o uchwałę mającą status aktu prawa miejscowego (wydaną na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.), może także określić szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. W takiej uchwale możliwe jest również przejęcie przez gminę, w całości lub części, obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące zbieraniu odpadów komunalnych i utrzymywania tych pojemników we właściwym stanie sanitarnym (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).

Współcześnie najważniejszym niewątpliwie wymaganiem związanym z organizacją systemów odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest obowiązek selektywnej zbiórki u źródła, selektywnego odbioru i wyselekcjonowanych strumieni odpadów do zagospodarowania poprzez ich odzysk, a w szczególności recykling. Zgodnie z art. 4 u.c.p.g. obowiązek, w odniesieniu do strumieni odpadów wskazanych ustawą³⁵, ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich wytwórców odpadów komunalnych. Podkreślić należy, że przepis obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.³⁶ Uzupełnieniem jest obciążający właścicieli nieruchomości obowiązek wyposażenia nieruchomości w odpowiednie pojemniki i prowadzenia w tych pojemnikach selektywnej zbiórki wskazanych frakcji odpadów komunalnych (art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 u.c.p.g.). Specyficznym zabezpieczeniem wykonania tych

³⁵ Obowiązek ustawowy dotyczy rodzajów odpadów objętych przepisami rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. *w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów*, Dz. U. poz. 906. Zgodnie z § 1 selektywnie należy zbierać papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady.

³⁶ Wprowadzony został zmianą wynikającą z art. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach*, Dz. U. poz. 1648.

powinności jest obciążenie gmin (w odniesieniu do odpadów odbieranych w systemie gminnym) albo podmiotów odbierających odpady³⁷ (w odniesieniu do odpadów odbieranych w systemie umownym) obowiązkami dotyczącymi – osiągnięcia poziomów recyklingu wskazanych rodzajów odpadów (art. 3b ust. 1 u.c.p.g.), poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3c ust. 1 u.c.p.g.), zaś od 1 stycznia 2025 r. także poziomu składowania (art. 3b ust. 2a u.c.p.g.). Realizacja tych obowiązków w odniesieniu do odpadów komunalnych pochodzących z cmentarza, z przyczyn wskazanych we wstępnej części opracowania, jest mocno kłopotliwa, zaś nieosiągnięcie tych poziomów skutkuje dolegliwymi sankcjami finansowymi w postaci administracyjnych kar pieniężnych. Kary te nakładane są na gminy na podstawie art. 9z ust. 2a u.c.p.g. przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, natomiast na podmioty odbierające odpady w systemie umownym na podstawie art. 9x ust. 2 u.c.p.g. (jeżeli odbiera przedsiębiorca – karę nakłada wójt, burmistrz bądź prezydent) albo art. 9y ust. 2 u.c.p.g. (jeżeli odbiera gminna jednostka organizacyjna – nakłada karę wojewódzki inspektor ochrony środowiska).

Biorąc pod uwagę wskazane trudności w prowadzeniu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych na cmentarzach można się zastanawiać, czy ustawodawca nie wziął jednak tego pod uwagę w sposób zawołowany wprowadzając ograniczenie obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów na takich nieruchomościach (choć nie tylko na cmentarzach) tylko do bioodpadów. Wniosek taki można byłoby ewentualnie wyprowadzić porównując treść powołanego chwilę wcześniej art. 4d, moim zdaniem jednoznacznie wprowadzającego obowiązek selektywnej zbiórki wobec wszystkich wytwórców odpadów komunalnych, z przepisem art. 1b ust. 1 u.c.p.g. Ten przepis stwierdza: „Do postępowania z odpadami komunalnymi stanowiącymi części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych lub cmentarzy, a także z targowisk, stosuje się przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne”. Powołane w przepisie „przepisy dotyczące postępowania z bioodpadami stanowiącymi odpady komunalne” to faktycznie przepisy dotyczące selektywnej zbiórki takich odpadów, także możliwości ich ewentualnego kompostowania na nieru-

³⁷ Obciążenie tych podmiotów obowiązkami analogicznymi, jak obowiązki gmin, wynika z art. 9g u.c.p.g.

chomości³⁸. Wniosek wydaje się jednak zbyt daleko idącym, o ile w odniesieniu do cmentarzy miałby uzasadnienie odwołujące się do praktyki, to wobec odpadów z terenów zielonych czy targowisk takie uzasadnienie jest właściwie bezzasadne. Wziąć trzeba także pod uwagę, że przepis został wprowadzony do ustawy wcześniej niż art. 4d, bo 6 września 2019 r.³⁹, i chociaż w systematyce ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* znajduje się jednak wyżej, w grupie przepisów określających zakres jej stosowania, to tak rozszerzająca jego interpretacja moim zdaniem nie znajduje uzasadnienia ani merytorycznego, ani logicznego. Tym niemniej warto byłoby tę sprawę jednoznacznie rozstrzygnąć, być może nawet w kierunku przyjęcia takiego ograniczenia, ale wyraźnie kierowanego tylko do nieruchomości o charakterze cmentarzy.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone analizy moim zdaniem bezspornie wykazują, że kwestia usuwania z miejsca powstania i zagospodarowania odpadów wytworzonych na cmentarzach uregulowana została prawnie w sposób mocno wybiórczy i niekonsekwentny, brak jest także spójności pomiędzy przepisami dotyczącymi postępowania z odpadami i zarządzania cmentarzami. W tekście wskazano na szereg takich luk, niespójności i niekonsekwencji, które powinny zostać usunięte, ale z uwzględnieniem wcześniej ustalonej koncepcji postępowania z odpadami pochodzącymi z cmentarzy. Okazją ku temu mógłby być ewentualny powrót do prac nad nową ustawą o cmentarzach, której projekt pod koniec ubiegłej kadencji był w Sejmie procedowany. Warto byłoby przewidzieć wówczas delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego tym kwestiom poświęconego, w samej ustawie regulując kwestie mające charakter materii ustawowej (np. szczególne kompetencje gmin czy zarządzających cmentarzami do określania odpowiednich obowiązków osób posiadających prawo do grobu i odwiedzających cmentarze).

³⁸ Z tym, że możliwość kompostowania faktycznie dotyczy to bioodpadów wytwarzanych na nieruchomościach objętych systemem gminnym, bo wiąże się z obniżeniem w takiej sytuacji opłaty pobieranej w tym systemie.

³⁹ Przepisem art. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.

Przepisy te powinny być oczywiście spójne z przepisami o odpadach, należałoby w nich zawrzeć jednoznaczne rozstrzygnięcia dotyczące statusu prawnego odpadów (ich poszczególnych rodzajów) powstających na cmentarzu. Szczególnej uwagi wymagałaby naturalnie kwestia selektywnej zbiórki takich odpadów, przy czym moim zdaniem nieracjonalna byłaby rezygnacja z tego obowiązku. Biorąc pod uwagę wskazywane w opracowaniu problemy być może warto byłoby wprowadzić pewne zasady uproszczonej zbiórki selektywnej kierowane do bezpośrednich wytwórców odpadów, obciążając obowiązkiem dalszej selekcji zarządzających cmentarzami i równocześnie dając podstawę do obciążenia powstającymi w związku z tym kosztami wytwórców odpadów (wprowadzenie np. możliwości ustanowienia opłaty z tego tytułu).

PIŚMIENNICTWO

- Barczak, Anna 2013. *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*. Szczecin: Zapol.
- Danecka, Daria, i Wojciech Radecki. 2020. *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek, i Konrad Nowacki (red.). 2012. *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Górski, Marek. 2021. *Usuwanie odpadów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek. 2023. „Construction Waste Handling after Amendments in Waste Regulations.” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, vol. XVI, nr 1:73-84.
- Jerzmański, Jan. 2014. „Osobny przypadek: odpady z cmentarzy.” *Przegląd Komunalny* 6:24-25.
- Korzeniowski, Piotr. 2014. *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rakoczy, Bartosz, i Karolina Karpus. 2013. *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Sularz, Paweł. 2022. *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Postępowanie z odpadami z cmentarzy

Abstrakt

Regulacja prawna dotycząca postępowania z odpadami pochodzącymi z cmentarzy ma charakter bardzo ograniczony, zarówno w przepisach dotyczących zarządzania cmentarzami, jak i odnoszących się do postępowania z odpadami, budzi jednak wiele

różnych wątpliwości. W praktyce odpady takie sprawiają spore problemy, ze względu na ich zróżnicowanie i zanieczyszczenie, także znaczną ilość, dodatkowo lawinowo wzrastającą w początkach listopada. Wątpliwości budzi także status prawny takich odpadów. W opracowaniu przyjęto, że w większości odpady z cmentarzy należy uznać za odpady komunalne, a postępowanie z nimi regulowane jest zwłaszcza przepisami szczególnymi, zawartymi w ustawie o utrzymaniu czystości w gminach z 1996 r. W związku z powyższym poddano analizie przepisy dotyczące zbierania takich odpadów, w szczególności selektywnego odbioru z cmentarza i późniejszego zagospodarowania, obowiązków z tym związanych obciążających podmioty zarządzające cmentarzami, gminy oraz podmioty odbierające odpady. Wskazano pewne luki i niejasności w obowiązujących regulacjach prawnych zagadnienia i sformułowano propozycje odpowiednich zmian przepisów.

Słowa kluczowe: odpady z cmentarzy; postępowanie z odpadami komunalnymi; zarządzanie cmentarzami.

The Treatment of Cemetery Waste

Abstract

The legal regulation concerning the treatment of waste from cemeteries is very limited, both in the regulations regarding the management of cemeteries and in those relating to waste management, but it raises many different doubts. In practice, such waste poses major problems due to its diversity and contamination, including a significant amount that increases rapidly in early November. The legal status of such waste is also questionable. The study assumes that most of the waste from cemeteries should be considered municipal waste, and its treatment is regulated in particular by special provisions contained in the 1996 Act on maintaining cleanliness in municipalities. In this context, the regulations regarding the collection of such waste, in particular selective collection, removal from the cemetery and subsequent management, as well as the related obligations of the entities managing cemeteries, municipalities and entities collecting waste, were analysed. Certain gaps and ambiguities in the applicable legal regulations were identified and proposals for appropriate amendments to the regulations were formulated.

Keywords: cemetery waste; municipal waste management; cemetery management.

Information about Author: PROF. DR. HABIL. MAREK GÓRSKI – University of Szczecin; correspondence address: ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin, Poland; e-mail: marek.gorski@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-0708-0739>