

Prawne aspekty gospodarki osadami ściekowymi – „władający powierzchnią ziemi” w nowej ustawie o odpadach.

Anna Mączka-Lesisz

Kancelaria Radcy Prawnego Anna Mączka-Lesisz

1. WSTĘP

Dnia 14 grudnia 2012 r. w życie weszła nowa ustawa o odpadach (Dz. U. z 8.01.2013 r., Nr 21), w której zmieniono zapis dotyczący przekazywania komunalnych osadów ściekowych. Zmiana ta spowodowała problemy zarówno dla wytwórców osadów, którzy nie mają możliwości zagospodarowania osadów we własnym zakresie, jak i podmiotów prowadzących działalność w zakresie zagospodarowania osadów ściekowych, głównie na cele rolnicze. Rzeczone problemy wynikają przede wszystkim z niefortunnego sformułowania przepisu, który prowadzi do diametralnie odmiennych możliwości jego interpretowania.

Wedle stanu prawnego obowiązującego do czasu wejścia w życie nowej ustawy, komunalne osady ściekowe mogły być przekazywane **właścicielowi, dzierżawcy lub innej osobie władającej nieruchomością**, na której mają być stosowane, *wyłącznie przez wytwórcę tych osadów* (art. 43 ust. 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 j.t. ze zm.).

Obecnie obowiązująca ustawa wprowadziła natomiast nowe pojęcie. Mianowicie, zgodnie z art. 96 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o odpadach (Dz. U. 2013 r., Nr 21 ze zm.) *Komunalne osady ściekowe mogą być przekazywane do stosowania **władającemu powierzchnią ziemi** wyłącznie przez wytwórcę tych osadów.*

Rzeczona zmiana doprowadziła do konieczności dokonania interpretacji pojęcia „władający powierzchnią ziemi”, jako że znacznie zawężony został krąg podmiotów wyraźnie wymienionych w ustawie, którym przekazywane mogą być zgodnie z przepisem osady ściekowe. Niestety ani dotychczasowa ustawa, ani obowiązujący obecnie akt prawny nie definiują interesującego nas pojęcia, co prowadzi do rozbieżności interpretacyjnych, a co się z tym wiąże – do powstania problemów na gruncie przekazywania osadów ściekowych.

Problemy te nabierają decydującego znaczenia przy organizowanych obecnie przetargach na odbiór i zagospodarowanie osadów, jak i dotyczą kwestii określenia właściwego sposobu postępowania w sytuacjach, w których umowy na odbiór osadów zawierane pod rządami starej ustawy obowiązują nadal. Brak jest bowiem przepisów przejściowych wskazujących właściwy kierunek postępowania w takich sytuacjach.

Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że przekazywanie osadów ściekowych do zagospodarowania na cele rolnicze następuje w przeważającej części przypadków na rzecz podmiotów profesjonalnie trudniących się zagospodarowaniem osadów ściekowych, nie zaś samych rolników. Podmioty te najczęściej dysponują gruntami rolnymi, na których stosowane są osady, na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z właścicielami gruntów, takich jak dzierżawa czy użyczenie. Zdecydowaną mniejszość wśród zajmujących się zagospodarowaniem osadów ściekowych stanowią rolnicy będący właścicielami gruntów. Do zgodnego z prawem zagospodarowania osadów ściekowych niezbędna jest bowiem specjalistyczna wiedza i rozbudowane zaplecze techniczno-organizacyjne.

Rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z wykładnią pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” stanowi niezwykle ważny aspekt działalności większości przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, w szczególności dla wszystkich tych, które nie mają możliwości samodzielnego zagospodarowania osadów na posiadanych przez nich gruntach rolnych i zmuszone są przekazywać osady podmiotom trzecim. Niestety obowiązująca ustawa o odpadach poprzez nieprecyzyjne zapisy prowadzi do wątpliwości: komu w świetle prawa można przekazywać komunalne osady ściekowe. Interpretacja zapisów ustawy wykształciła dwie przeciwstawne koncepcje, które zostaną zaprezentowane na łamach niniejszego opracowania.

Wspomnieć należy, że komunalne osady ściekowe mogą być zagospodarowywane w następujący sposób:

1. w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich plodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz;
2. do uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu;
3. do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i produkcji pasz;
4. do rekultywacji terenów, w tym na cele rolne;
5. przy dostosowaniu gruntów do określonych potrzeb wynikających z planów gospodarki odpadami, planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
6. poddanie innym procesom odzysku;
7. unieszkodliwianie.

2. KIERUNKI WYKŁADNI

Jak wskazano na wstępie, w ustawie o odpadach nie zawarto definicji pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*”. Taką definicję znajdujemy natomiast w ustawie Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., Nr 1232 j.t. ze zm.) – zwaną dalej również „*poś*”.

Zgodnie z art. 3 ust 44 ustawy Prawo ochrony środowiska za „*władającego powierzchnią ziemi*” uznaje się *właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający*”.

2.1. Wąska interpretacja pojęcia

Zwolennicy wąskiej wykładni pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” odwołują do zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Zgodnie z jedną z jej podstawowych zasad (§ 9 zasad techniki prawodawczej), jeżeli sformułowanie zastosowane w tekście prawnym nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym o randze ustawy, to należy nadać mu znaczenie, jakie zostało przypisane w akcie prawnym podstawowym dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „*prawo*” lub „*kodeks*”.

Oznacza to, że zasady techniki prawodawczej zwracają uwagę na konieczność respektowania zasady prymatu definicji użytych w aktach podstawowych dla danej dziedziny prawa. Zgodnie z tą zasadą należy przyjąć, że w aktach prawnych regulujących daną dziedzinę prawa ustawodawca posługuje się określeniami w tym samym znaczeniu, jakie mają one w kodeksie dla danej dziedziny.

Dodatkowo podkreśla się, że w myśl § 148 zasad techniki prawodawczej, jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia ustalonego w ustawie określonej jako „*kodeks*” lub „*prawo*” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu „*w rozumieniu niniejszej ustawy określenie...oznacza...*” albo zwrotu „*ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o...należy przez to rozumieć...*”.

Za ów akt podstawowy dla ustawy o odpadach zwolennicy powyższej teorii uznają ustawę Prawo ochrony środowiska, jako że ustawa o odpadach normuje pewien zakres spraw

związanych z ochroną środowiska (gospodarka odpadami – substancjami oddziałującymi na środowisko), a poś stanowi ogólną regulację dla wszystkich spraw z zakresu ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 3 ust 44 ustawy Prawo ochrony środowiska za „*władającego powierzchnią ziemi*” uznaje się „*właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający*”.

Biorąc pod uwagę zasadność zastosowania w odniesieniu do pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” z ustawy o odpadach definicji zawartej w poś, jak też treść art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2010.193.1287 j.t. ze zm.), zgodnie z którym w rejestrze ewidencji gruntów i budynków ujawnia się właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – inne osoby fizyczne i prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części, zwolennicy wąskiej wykładni pojęcia uznają, że władającym powierzchnią ziemi może być wyłącznie właściciel nieruchomości lub władający nieruchomością skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454) wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, w § 11 ust. 1 określa, że w ewidencji wykazuje się dane dotyczące: użytkowników wieczystych gruntów, jednostek organizacyjnych sprawujących zarząd lub trwałe zarząd nieruchomościami, państwowych osób prawnych, którym Skarb Państwa powierzył w stosunku do jego nieruchomości wykonywanie prawa własności lub innych praw rzeczowych, organów administracji publicznej, które gospodarują nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminnych, powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości; użytkowników gruntów państwowych i samorządowych, dzierżawców gruntów zgłaszanych do ewidencji w związku z odpowiednimi przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2013 r. poz. 1403) lub z przepisami wydanymi na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273, z późn. zm.).

Jedynie zaś w przypadku gruntów o nieustalonym właścicielu, w ewidencji wykazuje się dane osób i jednostek organizacyjnych, które tymi gruntami władają na zasadach samoistnego posiadania.

W ramach opisanej teorii przekazywanie osadów ściekowych podmiotowi, który nie jest właścicielem gruntu, lub innym podmiotem ujawnionym w ewidencji gruntów i budynków, jest niezgodne z ustawą o odpadach.

2.2. Szeroka interpretacja pojęcia

Zwolennicy szerokiej interpretacji pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” zwracają natomiast uwagę na okoliczność, że w związku z tym, iż racjonalny ustawodawca zrezygnował w ustawie o odpadach z odwołania do znaczenia pojęcia nadanego mu w ustawie poś, to oznacza to, że jego zamiarem było nadanie pojęciu znaczenia autonomicznego, funkcjonującego na potrzeby konkretnej ustawy.

Za zasadnością powyższego twierdzenia świadczy przede wszystkim fakt, że ustawa o odpadach zawiera szereg odesłań do ustawy Prawo ochrony środowiska i innych ustaw, które nakazują sięgać do definicji tam zawartych w konkretnych przypadkach. Takie odesłania znajdujemy chociażby w art. 3 ust. 1 pkt 13, art. 8 ust. 4, art. 20 ust. 2 art. 45 ust. 1 pkt 5, art. 151 ust. 5 ustawy o odpadach. Brak natomiast odesłania do stosowania definicji pojęcia zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Zwolennicy szerokiej wykładni pojęcia wnioskują, że gdyby intencją ustawodawcy było stosowanie do wykładni pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*”, definicji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, to w ustawie o odpadach znalazłoby się wyraźne odesłanie.

Nie można bowiem założyć, że racjonalny ustawodawca w odniesieniu do konkretnych przepisów w ustawie, nakazuje stosowanie w określonym zakresie zapisów innego aktu prawnego, jednocześnie w stosunku do innych przepisów tej samej ustawy takiego odesłania nie formułuje a zarazem nakazuje interpretować je zgodnie z innym aktem prawnym.

Taki stan rzeczy prowadzi zaś do stwierdzenia, że jedynie w zakresie, w jakim ustawa o odpadach wprost odsyła do ustawy Prawo ochrony środowiska, zasadnym jest posługiwanie się zawartą tam regulacją. W innych przypadkach należy założyć, że intencją ustawodawcy było nadanie pojęciu znaczenia autonomicznego, a więc funkcjonującego na potrzeby konkretnej ustawy, niezależnego od definicji zawartych w innych aktach prawnych.

Jeżeli zaś w samej ustawie o odpadach nie znajdujemy definicji pojęcia, należy dokonywać wykładni w ujęciu szerokim, a więc przyjmując, że władającym powierzchnią ziemi będzie właściciel, oraz każdy inny podmiot, który włada nieruchomością na podstawie innego prawa, niż prawo własności, np. na podstawie umowy dzierżawy, bądź użyczenia.

Odnosząc się zaś do teorii zwolenników wąskiej interpretacji pojęcia, zgodnie z którą jeżeli sformułowanie zastosowane w tekście prawnym nie zostało zdefiniowane w akcie prawnym o randze ustawy, to należy nadać mu znaczenie, jakie zostało przypisane w akcie prawnym podstawowym dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „prawo” lub „kodeks”, zwolennicy interpretacji szerokiej podnoszą argument, że wobec tego pojęcie należy rozumieć w ujęciu aktu podstawowego, nadrzędnego – Kodeksu Cywilnego. Kodeks Cywilny nie definiuje co prawda samego pojęcia, jednakże wyraźnie mowa jest w nim o władaniu.

Art. 366 KC wyróżnia mianowicie dwa rodzaje posiadania: posiadanie samoistne i posiadanie zależne. Posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią *władają jak właściciel, wyrażając tym samym wolę wykonywania w stosunku do niej prawa własności*. Posiadaczem zależnym jest natomiast ten, kto *władają rzeczą w zakresie innego prawa niż prawo własności, np. użytkowania, zastawu, najmu, dzierżawy*. Posiadacz nie rości sobie więc prawa własności do prawa, lecz zachowuje się jak uprawniony z innego prawa, z którym łączy się określone władztwo nad rzeczą. W orzecznictwie przyjmuje się natomiast, że oprócz wyżej wymienionych, tymi prawami mogą być również użyczenie czy użytkowanie wieczyste.

W świetle powyższego brak jest formalno-prawnych podstaw, aby łączyć art. 96 ust. 2 ustawy o odpadach z definicją zawartą w art. 3 ust. 44 ustawy Prawo ochrony środowiska. Kodeks Cywilny formułuje bowiem zasady ogólne i dla ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o odpadach.

Podsumowując, zwolennicy szerokiej interpretacji pojęcia zakładają, że biorąc pod uwagę fakt, iż w poprzednim stanie prawnym umożliwiało to przekazywanie osadów ściekowych dzierżawcom i innym osobom władającym nieruchomością, jak i okoliczność, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do rozumienia pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska należy stwierdzić, że intencją ustawodawcy nie było ograniczenie podmiotów, którym można przekazywać osady ściekowe, a jedynie nastąpiła zmiana pojęcia. Zastosowane obecnie pojęcie odnosi się więc nadal nie tylko do właścicieli, ale również do użytkowników czy też dzierżawców – władających nieruchomością, obecnie nazwanych władającymi powierzchnią ziemi.

3. WNIOSKI

Jak wspomniano na wstępie opracowania, niefortunny i niedookreślony zapis ustawy doprowadził do niejasnej sytuacji prawnej, znajdującej swoje odbicie w praktyce zagospodarowania osadów ściekowych. Wydaje się przy tym, iż należy przychylić się do

stanowiska, że mamy do czynienia z luką prawną. W tym stanie rzeczy dopóki nie powstanie jednolita linia orzecznictwa i doktryny, wskazująca prawidłowy kierunek interpretacji pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*”, dopóty mnożyć się będą przypadki interpretacji rozbieżnych, co powodować będzie dalsze utrudnienia w zagospodarowaniu osadów ściekowych, przede wszystkim na cele rolnicze.

Przedmiotowe zagadnienie winno rozpatrywać się jednak poprzez pryzmat celu, jaki przyświecał ustawodawcy zmieniającemu treść przepisu ustawy o odpadach. Niewątpliwie celem nadrzędnym ustawodawcy jest ochrona środowiska i ochrona gruntów rolnych.

Zakładając więc, że zamiarem ustawodawcy było zwiększenie kontroli nad przekazywaniem osadów ściekowych, poprzez zawężenie kręgu ich odbiorców do podmiotów uwidocznionych w odpowiednich rejestrach, powstaje uzasadniona wątpliwość: czy przekazywanie osadów na dotychczasowych zasadach, również podmiotom nie będącym właścicielami gruntów, czy też władającymi nieruchomościami publicznymi, prowadziło do jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, czy sprawowana nad zagospodarowaniem osadów kontrola była mniejsza? Wydaje się, że na to pytanie odpowiedzieć należy przecząco. Wszelkie dane podmiotów zagospodarowujących osady, jak i dane gruntów, na których miały być one zastosowane były przekazującemu osady ściekowe znane. Brak uwidocznienia w ewidencji nie prowadził więc do sytuacji, w której występowałaby trudność z ustaleniem podmiotu zagospodarowującego osady. Zawężenie kręgu odbiorców prowadzi natomiast do znacznego ograniczenia dostępu do wykonywania usług polegających na zagospodarowaniu osadów ściekowych podmiotom profesjonalnie wykonującym wspomnianą działalność, jak i samym rolnikom. Zakładając, że osady ściekowe winny być przekazywane jedynie „*władającemu powierzchnią ziemi*” w rozumieniu definicji z ustawy Prawo ochrony środowiska, zagospodarowywanie osadów ściekowych może mieć miejsce jedynie na gruntach stanowiących własność danego podmiotu, bądź stanowiących nieruchomości publiczne.

Należy pamiętać o zasadzie bliskości, zgodnie z którą zakazuje się stosowania komunalnych osadów ściekowych poza obszarem województwa, na którym zostały wytworzone, z wyjątkiem sytuacji, w której odległość od miejsca wytwarzania odpadów do miejsca stosowania położonego na obszarze innego województwa jest mniejsza niż odległość do miejsca stosowania położonego na obszarze tego samego województwa (art. 20 ustawy o odpadach). Zapewnienie przez podmioty zagospodarowujące osady ściekowe gruntów, którymi podmioty te władalyby w rozumieniu pojęcia zgodnie z poś, a zarazem znajdujących się na obszarze województwa wytworzenia osadów, bądź w bezpośredniej bliskości, stanowi duże wyzwanie. Dotychczasowa

praktyka, zgodnie z którą podmioty te dysponowały gruntami na podstawie umów dzierżawy czy użyczenia znacznie ułatwiała prowadzenie przedsięwzięć.

Nie sposób pominąć również kwestii tego, że zawężenie pojęcia „*władający powierzchnią ziemi*” w sposób, w który sugerują to zwolennicy jego wąskiej wykładni, stanowi problem dla podmiotów przekazujących osady, a więc przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych. Może bowiem okazać się, że brak jest wystarczającej ilości podmiotów zewnętrznych spełniających wymagane kryteria.

Analizowane zagadnienie z pewnością niebawem doczeka się wiążących interpretacji, do tego jednak czasu wytwórcy osadów będą w trudnej sytuacji. Nie można bowiem zapominać, że odpowiedzialność za prawidłowe stosowanie komunalnych osadów ściekowych w rolnictwie, rozumianym jako uprawa wszystkich płodów rolnych wprowadzanych do obrotu handlowego, włączając w to uprawy przeznaczone do produkcji pasz; do uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu oraz do uprawy roślin nieprzeznaczonych do spożycia i do produkcji pasz spoczywa na wytwórcy osadów. Z pewnością na wiążące wytyczne z niecierpliwością oczekują również podmioty trudniące się profesjonalnie zagospodarowywaniem osadów ściekowych, którym obecne, niejednolite sformułowanie ustawy nie pozwala na prowadzenie działalności w dotychczasowym zakresie.