

Analiza sytuacji prawnej osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków

Zanim przejdę do analizy prawnej osadów w przydomowych oczyszczalniach ścieków, rozpatrzeć trzeba proces działania przydomowych oczyszczalni ścieków. Proces oczyszczania składa się z trzech etapów:

- 1) Ścieki są transportowane do instalacji, gdzie najpierw są poddane beztlenowej fermentacji. W jej wyniku większe osady stale ulegają wytrąceniu. Etap ten zaczyna się od mechanicznego oczyszczania osadów o większej gęstości niż woda metodą opadania (dodatkowo można użyć jeszcze separatora);
- 2) Ścieki trafiają do specjalnego, odrębnego zbiornika, w którym zaszczone są mikroorganizmy tlenowe, które rozkładają nieczystości na gazy nieorganiczne oraz masę komórkową (czasami, dla przyspieszenia tego procesu stosuje się napowietrzacze);
- 3) Transport pozostałości organicznych do specjalnej rury odprowadzającej, a następnie uwalnianie do odbiornika, którym może być woda płynąca, woda stojąca lub odpowiednio dobrany grunt.

Analizie prawnej poddane zostaną osady powstające w etapie pierwszym – beztlenowej fermentacji, ponieważ w etapie 2. i 3. nie wytrącają się w osadnikach żadne osady.

Do analizy prawnej osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków rozstrzygające znaczenie będą miały przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm. – dalej jako u.u.c.). Nakłada ona szereg obowiązków na właścicieli, ale także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Wskazać tutaj trzeba, że jest to ingerencja w prawa i wolności jednostki, w prawo własności, jednakże trzeba też wskazać, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, o czym wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, który chociażby w wyroku z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07) stwierdził, że „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności”. W podobnym duchu Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się również w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98): „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”.

Jak podkreśliła Sylwia Jarosz-Żukowska w pracy: *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych* w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, str. 543: „Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności, określający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc pewne wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3). Ponadto w każdym przypadku ustawowych ograniczeń prawa własności należy badać, czy nie naruszają one zasady proporcjonalności, a więc, czy są odpowiednie z punktu widzenia zamierzonego celu (zasada adekwatności), czy są niezbędne (zasada konieczności) oraz czy są tak dobrane, aby były jak najmniej uciążliwe i możliwe do udźwignięcia (zasada proporcjonalności *sensu stricto*).”

Z powyższego wynika jednoznacznie, że dokonując procesu stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która ingeruje przecież

w prawo własności, nakładając pewne obowiązki (art. 1 pkt 1 u.u.c), należy stosować jedynie wykładnię ścisłą (językową, gramatyczną) przepisów zawierających normy prawne. Nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej lub przez analogię.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.u.c. właściciele nieruchomości:

- 1) muszą wyposażyć nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywać te pojemniki w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 2) muszą przyłączyć nieruchomość do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażyć nieruchomość w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- 3) muszą zbierać powstałe na terenie nieruchomości odpady komunalne zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i innych przepisach wydanych;
- 4) muszą gromadzić nieczystości ciekłe w zbiornikach bezodpływowych;
- 5) muszą pozbywać się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami u.u.c. i przepisami odrębnymi;
- 6) muszą sprzątać błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;
- 7) muszą realizować inne obowiązki określone w regulaminie.

Szczególne znaczenie w naszym zagadnieniu ma art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c. Jednym z obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania porządku i czystości jest obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Obowiązek ten zostaje wyłączony w dwóch przypadkach:

- 1) gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona,
- 2) gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków.

W sytuacji 1) obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej zostaje zastąpiony obowiązkiem wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. W sytuacji 2) nie powstaje obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, jak również nie powstaje żaden obowiązek alternatywny. Oznacza to, że w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c. nie stanowi dla właściciela nieruchomości źródła jakiegokolwiek obowiązku.

Jednakże zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3b u.u.c. właściciel nieruchomości ma obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Trzeba zatem postawić zasadnicze pytanie: Czy osady ściekowe z przydomowych oczyszczalni ścieków są nieczystościami ciekłymi lub odpadem komunalnym?

Pojęcie komunalnych osadów ściekowych zdefiniowane zostało w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy

komunalnym osadem ściekowym jest pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych. Jak podkreśla Małgorzata Szalewska w głosie do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/BK 702/13, opublikowanej w Przeglądzie Prawa Ochrony Środowiska nr 3/2014, str. 205: „Należy wyraźnie podkreślić, iż na gruncie ustawy o odpadach, brak jest jakichkolwiek podstaw do różnicowania komunalnych osadów ściekowych ze względu na rozróżnienie komunalnych oczyszczalni ścieków i oczyszczalni przydomowych. Nie ulega wątpliwości, iż substancje gromadzące się w osadnikach gnilnych przydomowych oczyszczalni ścieków spełniają warunki definicyjne komunalnych osadów ściekowych”.

W art. 2 ust. 1 pkt 1 u.u.c. nieczystości płynne zdefiniowano jako ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. Ustawodawca posługuje się pojęciem „ścieku”, które zostało przez polskie prawo zdefiniowane, za pomocą definicji legalnej, w trzech odrębnych ustawach:

- 1) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.) – w art. 3 pkt 38;
- 2) ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.) – w art. 16 pkt. 61;
- 3) ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r. poz. 1152 ze zm.) – w art. 2 pkt 8.

We wszystkich tych trzech ustawach zawarta została identyczna definicja, zgodnie z którą ściekami są wprowadzane do wód lub do ziemi wody wymienione w 7 odrębnych kategoriach, a mianowicie:

- a) wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze,
- b) ciekłe odchody zwierzęce, z wyjątkiem gnojówki i gnojowicy przeznaczonych do rolniczego wykorzystania w sposób i na zasadach określonych w przepisach działu III rozdziału 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu,
- c) wody odciekowe ze składowisk odpadów oraz obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w których są składowane odpady wydobywcze niebezpieczne oraz odpady wydobywcze inne niż niebezpieczne i obojętne, miejsc magazynowania, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne,
- d) wody pochodzące z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni,
- e) wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych,
- f) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb w obiektach przepływowych, charakteryzujących się poborem zwrotnym, o ile ilość i rodzaj substancji zawartych w tych wodach przekraczają wartości ustalone w warunkach wprowadzania ścieków do wód określonych w pozwoleniu wodnoprawnym,
- g) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb albo innych organizmów wodnych w stawach o wodzie stojącej, o ile produkcja tych ryb lub organizmów rozumiana jako średnioroczny przyrost masy tych ryb albo tych organizmów w poszczególnych latach cyklu produkcyjnego przekracza 1500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawów rybnych tego obiektu w jednym roku danego cyklu.

Wojciech Radecki trafnie zauważa, że „jeżeli istotą ścieków w rozumieniu prawnym jest to, że są one wprowadzane do wód lub do ziemi, to zrozumiałe jest, że nieczystości ciekłe zgromadzone w zbiornikach bezodpływowych nie są ściśle rzecz biorąc ściekami, a intencja ustawodawcy jest taka, że nieczystości ciekłe są jedynie przejściowo gromadzone w zbiornikach bezodpływowych, staną się zaś ściekami wtedy, kiedy zostaną wprowadzone do

wód lub do ziemi” (Wojciech Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach, Komentarz*, Warszawa 2015, wydanie elektroniczne).

Porównanie powyżej przedstawionych definicji komunalnych osadów ściekowych oraz definicji ścieków prowadzi do wniosku, że osady te nie są ściekami, i z tego już powodu nie mogą stanowić nieczystości płynnych w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości. Ponadto w przypadku osadów ściekowych nie zostaje spełniony również drugi warunek definicji nieczystości płynnych z art. 2 ust. 1 pkt 1 u.u.c., to jest gromadzenia przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. W przydomowych oczyszczalniach ścieków osadniki są zasadniczo przecież przepływowe – substancja wpływająca do zbiornika osadowego nie jest tą samą substancją, które z niego wypływa, a więc nie jest przejściowo gromadzona, a przetwarzana, a tylko efekt tego przetworzenia jest zbierany jako osad, natomiast pozostała po przetworzeniu frakcja przepływa dalej. Biorąc zresztą pod uwagę koncentrację substancji w osadach ściekowych, które niejednokrotnie mogą uszkodzić systemy gminnych oczyszczalni ścieków, które zdecydują się na ich przyjęcie, często trzeba rozcieńczać najpierw osady do takich stężeń, które nie zniszczą instalacji. Dochodzimy więc do takiego absurdu, że ze względów technologicznych osady trzeba by było doprowadzić do konsystencji „ścieku” (choć nie będzie to już ściek, biorąc pod uwagę podane powyżej definicje ustawowe), który można odebrać, niejako ponownie upłynniać.

Ponieważ osady z przydomowych oczyszczalni ścieków nie stanowią nieczystości ciekłych w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, należy rozważyć ewentualną ich kwalifikację do grupy odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

W nauce prawa ochrony środowiska wyrażony został jednoznacznie pogląd, iż komunalne osady ściekowe nie są odpadem komunalnym (tak: Wojciech Radecki, *Ustawa o odpadach, Komentarz*, Warszawa 2016 i Jan Jerzmański (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2008). Podstawą prawną jest tu przede wszystkim Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. poz. 1923). Odpady w postaci osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków są sklasyfikowane w grupie 19 katalogu – Odpady z instalacji i urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów, z oczyszczalni ścieków oraz z uzdatniania wody pitnej i wody do celów przemysłowych. Są to przede wszystkim odpady o kodzie 19 06 03 (*Ciecze z beztlenowego rozkładu odpadów komunalnych*), 19 06 04 (*Przefermentowane odpady z beztlenowego rozkładu odpadów komunalnych*) i 19 08 05 (*Ustabilizowane komunalne osady ściekowe*). Odrębną, 20 grupę, stanowią odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie. Jedynie odpad o kodzie 20 03 04 (*Słamy ze zbiorników bezodpływowych służących do gromadzenia nieczystości*) mógłby ewentualnie dotyczyć osadów ściekowych, ale komentatorzy zarówno w zakresie obowiązującego rozporządzenia, jak i jego uchylonego poprzednika (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz.U. Nr 112, poz. 1206) pozostają na stanowisku, że nie dotyczy to osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków, co wynika z faktu, że zapisy w tym zakresie w obu rozporządzeniach są identyczne.

Przyjmując zatem wnioski z powyżej zaprezentowanych wywodów, że osady ściekowe nie są ani nieczystościami ciekłymi, ani też odpadami komunalnymi, należy stwierdzić, iż usuwanie

osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków nie jest objęte zakresem normy prawnej zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.u.c., zgodnie z którą właściciel nieruchomości ma obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami tej ustawy i przepisami odrębnymi. Również żaden z pozostałych obowiązków właściciela nieruchomości, określony w art. 5 ust. 1 u.u.c. nie odnosi się do usuwania z nieruchomości osadów ściekowych powstałych w wyniku funkcjonowania przydomowej oczyszczalni ścieków.

Analiza przepisów ustawy o utrzymaniu czystości prowadzi do ogólniejszego wniosku, iż ustawa ta nie obejmuje zakresem swej regulacji obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie funkcjonowania przydomowych oczyszczalni ścieków. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na treść art. 3 ust. 3 pkt 2 u.u.c., zgodnie z którym gminy prowadzą ewidencję przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Brak jednak uregulowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków, na poziomie ustawy o utrzymaniu czystości, co do obowiązków związanych z funkcjonowaniem tych oczyszczalni powoduje, że wyłączną regulacją prawną w tym zakresie jest ustawa o odpadach oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Oznacza to zrównanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, a tym samym właścicieli przydomowych oczyszczalni ścieków, jako wytwórców odpadów z sytuacją przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w zakresie oczyszczania ścieków. Konsekwencją tego jest nałożenie na właścicieli przydomowych oczyszczalni ścieków, w zakresie gospodarowania komunalnym osadem ściekowym, obowiązków wynikających z ustawy o odpadach. Jednakże nie jest obowiązkiem gminy odbieranie tychże osadów ściekowych, przepisy prawa nie dają również umocowania do tego, aby Rada Gminy mogła uregulować sytuację właścicieli takich oczyszczalni.

Wskazać też trzeba, że Ministerstwo Środowiska w odpowiedzi na interpelację poselską pismem z dnia 11 lipca 2016 r., DGO-IV.4050.8.2016.JK przedstawiło odmienny sposób kwalifikacji osadów ściekowych zrównując je z nieczystościami ciekłymi. Jednakże opinia ta sporządzona jest w sposób sprzeczny z definicjami ustawowymi, które zostały przedstawione powyżej, co tym samym prowadzi do niewłaściwej konkluzji. Błędem metodologicznym tej opinii jest uznanie zbiornika osadowego jako zbiornika bezodpływowego, w którym są gromadzone przejściowo ścieki, o którym mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Istotą takich zbiorników jest to, że gromadzone są w nim ścieki, które nie podlegają żadnym zmianom (oprócz naturalnych procesów biologiczno-chemicznych), natomiast w zbiorniku, w którym zbierają się osady z przydomowych oczyszczalni ścieków, gromadzone są odpady po przetworzeniu, diametralnie różne od składu chemicznego, biologicznego i fizycznego od ścieków gromadzonych przejściowo w zbiornikach bezodpływowych. To, że mają konsystencję płynną, nie powoduje, że mogą być traktowane na równi ze zwykłym ściekiem.

Rekapitulując, a również odnosząc się bezpośrednio do złożonej Interpelacji, należy stwierdzić, że:

1. Rada Gminy nie ma umocowania do określania stawek za utylizację osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków,
2. właściciele przydomowych oczyszczalni ścieków mają obowiązek ich utylizacji zgodnie z przepisami ustawy o odpadach,
3. zakłady przyjmujące takie osady mogą ustalać stawki samodzielnie.