PISMO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

WSPÓLNOTA

nr 24/1290
30 listopada 2019
cena 30,50 zł (w tym VAT)



Dariusz Kosno, burmistrz Opoczna:
Coraz trudniej spiąć budżet

PKWiU 22.13 SWW 2711 PCN 4902 NAKŁAD 8 TYS. EGZ. ISSN 0867-0935

Odprowadzanie ścieków do sąsiada to za mało

Czy osoba wytwarzająca ścieki może wywiązać się z obowiązku wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub przydomową oczyszczalnię ścieków korzystając (w formie użyczenia lub dzierżawy) z takiego zbiornika lub oczyszczalni znajdujących się na nieruchomości sąsiada?

Autor: Ewa Bożko-Kozikowska*

W ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. DzU z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.; zwanej dalej „ustawą" lub „ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach") ustawodawca postanowił o obowiązku utrzymania czystości i porządku przez właścicieli nieruchomości – rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, 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) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości 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) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a;
3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń 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;
5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

Co to jest nieruchomość?

Aby odpowiedzieć na pytanie postawione we wstępie artykułu, należy spróbować odpowiedzieć sobie najpierw na pytanie: co jest nieruchomością wg ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach? Należy stwierdzić, iż ustawa nie zawiera definicji legalnej „nieruchomości". W art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy jest mowa jedynie o właścicielu nieruchomości.

Byłoby to bardzo proste, gdyby ustawa odsyłała do konkretnej ustawy – w tym przypadku ustawa niestety tego nie czyni. Zasadne jest w takiej sytuacji sięgnięcie w tym przypadku do wykładni systemowej i podjęcie prób poszukiwania odpowiedzi w ustawach zawierających definicję legalną „nieruchomości".

Jedną z nich jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. DzU z 2018 r., poz. 2204 z późn.

zm.; zwanej dalej „ugn", gdzie w art. 4 pkt 1 ustawodawca definiuje, iż przez słowa: „nieruchomość gruntową – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności".

Również w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. DzU z 2019 r., poz. 1145; zwanego dalej „kc"), zawarto definicję legalną nieruchomości: „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności".

Należy także wskazać, iż na rozumienie definicji z kodeksu cywilnego wpływa również ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. DzU z 2018 r., poz. 1916 z późn. zm.), gdzie w art. 1 ust. 2 ww. ustawy wskazano, iż księgę wieczystą prowadzi się dla nieruchomości. W księdze może być wpisana jedna działka oznaczona geodezyjnie, a może być ich więcej niż jedna. W myśl art. 46 kc części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty) są nieruchomościami. W świetle tak sformułowanej definicji wyodrębnienie nieruchomości gruntowej jako samodzielnej rzeczy następuje w oparciu o dwa kryteria: po pierwsze, nieruchomością jest wydzielona część powierzchni ziemskiej (wydzielenie następuje przez oznaczenie zewnętrznych granic tej powierzchni), po drugie – nieruchomość stanowi odrębny przedmiot własności (tak: J. Ignatowicz, w: J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, 2012, Nb 7, s. 21; S. Rudnicki, R. Trzaskowski, w: Gudowski, Komentarz, 2014, Ks. I, 2011, art. 46, Nb 3; w orzecznictwie uchw. SN z 28.03.1988 r., III CZP 15/88, OSNCP 1989, nr 7–8, poz. 123). Kwestią sporną pozostaje stosowanie drugiego ze wskazanych kryteriów, w myśl którego nieruchomość stanowić musi odrębny przedmiot własności. Kryterium odrębności nie zostało sprecyzowane przez ustawodawcę.

Sporna kwestia dotyczy znaczenia ksiąg wieczystych dla stosowania tego kryterium. Zaznaczyły się w tej mierze dwa stanowiska. Według pierwszego z nich nieruchomością jest teren stanowiący własność jednego podmiotu, otoczony gruntami innych podmiotów bez nawiązania do ksiąg wieczystych (tak SN w uchw. z 27.12.1994 r., III CZP 158/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 59; post. SN z 19.2.2003 r., V CK 278/02). Drugie zaś (obecnie dominujące) przyjmuje zasadę: jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość (tak m.in. wyr. SN z 26.2.2003 r., II CKN 1306/00; post. SN z 30.10.2003 r., IV CK 114/02, OSNC 2004, nr 12, poz. 201; uchw. SN z 26.04.2007 r., III CZP 27/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 62; post. SN z 30.05.2007 r., IV CSK 56/07; uchw. SN z 7.04.2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24; uchw. SN z 17.04.2009 r., III CZP 9/09, OSNC 2010, nr 1, poz. 4; post. SN z 16.06.2009 r., V CSK 479/08,; wyr. SN z 22.02.2012 r., IV CSK 278/11; uchw. SN z 21.03.2013 r., III CZP 8/13; wyr. SA w Łodzi z 4.07.2014 r., I ACa 68/14. Zwolennikami drugiego poglądu w doktrynie są m.in. S. Rudnicki, R. Trzaskowski w: Gudowski, Komentarz, 2014, Ks. I, art. 46, Nb 3; B. Swaczyna, Prawne, s. 88). Oznacza to, iż kilka działek objętych jedną księgą wieczystą stanowi zawsze jedną nieruchomość w świetle prawa cywilnego i to zarówno wówczas, gdy działki ze sobą graniczą, jak i nawet wtedy, gdy działki objęte jedną księgą nie graniczą ze sobą (zob. tak SN w uzasadnieniu powołanej wyżej uchw. z 17.04.2009 r., III CZP 9/09; uzasadnienie uchw. SN z 9.12.2010 r., III CZP 100/10, OSNC 2011, nr 6, poz. 70).

Inną definicję legalną nieruchomości można znaleźć jeszcze w ustawie o własności lokali. Jednak przez wzgląd na fakt, iż w orzecznictwie nie rozważa się przyjmowania dla potrzeb ustawy definicji z ustawy o własności lokali (o czym poniżej), pomijam ją.

Ze względu na różne definicje legalne występujące w systemie prawnym oraz brak odesłania przez ustawę do jakiejkolwiek z nich, wydaje się, należy sięgnąć do orzecznictwa, gdzie np. w wyroku z 21 listopada 2017 r. WSA w Lublinie, sygn. akt I SA/Lu 682/17 stwierdza: „(....) zaznaczyć należy, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawarto definicji «nieruchomości». Pojęcie nieruchomości regulują przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o własności lokali. Jednakże z uwagi na przyjętą w u.c.p. systematykę uznać należy, że pod pojęciem nieruchomości należy rozumieć: nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem, nieruchomość budynkową oraz nieruchomość lokalową. Przy czym pojęcie «nieruchomości» na grun-

Próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest skorzystanie przez właściciela nieruchomości ze zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków, położonych na nieruchomości sąsiada, należy wskazać, iż zgodnie ze słownikiem PWN słowo „wyposażać" oznacza „zaopatrzyć w przedmioty potrzebne do prawidłowego funkcjonowania czegoś lub do wykonywania czegoś". Biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy oraz bacząc na fakt stosowania w pierwszej kolejności wykładni literalnej, wydaje się iż nie bez przyczyny ustawodawca użył słowa „wyposażyć", a nie np. „zapewnić dostęp do bezodpływowego zbiornika".

cie tej ustawy jest pojęciem szczególnym w stosunku do art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminę obowiązek objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości gruntowych zabudowanych budynkami (zabudowa wielorodzinna, domu wraz z przynależnymi do nich działkami) oraz nieruchomości lokalowych (wyodrębnione lokale w ramach zabudowy wielorodzinnej). Zauważyć należy także, że w przypadku Gminy (podobnie jak w przypadku spółdzielni mieszkaniowej) w ich zasobach może znajdować się wiele budynków wielolokalowych. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się dwiema kategoriami nieruchomości. Są to nieruchomości zamieszkane (art. 6c ust. 1 ustawy) i nieruchomości niezamieszkane (art. 6c ust. 2 ustawy). W piśmiennictwie przyjęto, że konstrukcja zawarta w art. 2 ust. 3 ustawy pozwala na stwierdzenie, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kategorię nieruchomości możemy bezpośrednio wiązać z jej właścicielem, tzn. jeżeli dana nieruchomość ma jednego właściciela, według definicji ustawowej, to będzie traktowana jako pewna całość bez względu na to, ile elementów składowych wchodzi w jej zakres. Takie właśnie rozumienie właściciela nieruchomości jest związane z nieruchomościami zabudowanymi budynkami wielolokalowymi (por. A. Modrzejewski, „Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach", Samorząd Terytorialny 2013/1–2, s. 88 – za wyrokiem w sprawie II SA/Rz 208/14). Dodatkowo, jak zauważył WSA w Rzeszowie w wyżej wymienionym wyroku w świetle powszechnej wiedzy należy przyjąć, że na nieruchomościach zabudowanych jednym, dwoma czy nawet większą ilością budynków mieszkalnych, znajduje się zwykle jedna budowla służącą składowaniu odpadów i jedno miejsce usytuowania pojemników.".

Co ciekawe, WSA w Poznaniu i WSA w Olsztynie, w poniższych orzeczeniach stwierdziły, iż nieruchomość z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach to definicja nieruchomości z art. 46 kc (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 9 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1054/15; wyrok WSA w Olsztynie z 19 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Ol 760/13), gdzie sądy stwierdzają, że: „Trzeba wskazać, że dla prawidłowego odczytywania art. 2 ust. 1 pkt 4 Ucpg istotne jest pojęcie nieruchomości. Zgodnie z art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z treści art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy wynika zatem wprost, z uwzględnieniem pojęcia nieruchomości, że za właściciela ustawa uznaje każdy podmiot, który włada nieruchomością, tj. wyodrębnionym gruntem i związanym z nim trwale budynkiem – na podstawie prawa własności, współwłasności, wieczystego użytkowania, zarządu i użytkowania (tzw. trwały zarząd i użytkowanie to władztwo nad nieruchomościami skarbu państwa lub gminy uregulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami), a także ewentualnie na podstawie stosunku obligacyjnego".

Gdyby dopuścić możliwość podłączania się do zbiornika bezodpływowego albo do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, należących do sąsiada, również należałoby dopuścić możliwość wypełnienia obowiązku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez korzystanie z pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych należących do sąsiada.

Jeszcze inną próbę zdefiniowania pojęcia „nieruchomości" na potrzeby ustawy można znaleźć w wyroku WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2015 r., w sprawie o sygn. akt I SA/Wr 312/15. Sąd wskazał tamże, iż „Pojęcie «nieruchomości» regulują przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o własności lokali. Jednakże z uwagi na przyjętą w ustawie u.c.p.g. systematykę uznać należy, że pod pojęciem «nieruchomości» należy rozumieć: nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem, nieruchomość budynkową oraz nieruchomość lokalową. Przy czym pojęcie «nieruchomości» na gruncie tej ustawy jest pojęciem szczególnym w stosunku do art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego".

Nie można nie wskazać § 34 ust. 1 rozporządzenia ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. DzU z 2019 r., poz. 1065), w którym wskazano, iż : „Zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być sytuowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich sytuowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz na terenach zalewowych".

Prawo budowlane nie zawiera definicji legalnej „działki budowlanej". Definicję taką zawiera natomiast ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. DzU z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) w art. 2 pkt 12, zgodnie z którym „przez działkę budowlaną należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych, wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego".

„Wyposażyć" to więcej niż „zapewnić dostęp"

Przystępując do drugiej części artykułu, a mianowicie próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest skorzystanie przez właściciela nieruchomości ze zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków, położonych na nieruchomości sąsiada, należy wskazać, iż zgodnie ze słownikiem PWN słowo „wyposażać" oznacza „zaopatrzyć w przedmioty

potrzebne do prawidłowego funkcjonowania czegoś lub do wykonywania czegoś". Biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy oraz bacząc na fakt stosowania w pierwszej kolejności wykładni literalnej wydaje się, iż nie bez przyczyny ustawodawca użył słowa „wyposażyć", a nie np. „zapewnić dostęp do bezodpływowego zbiornika". Takiego samego słowa używa prawodawca w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. przy wyposażeniu nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych. Powyższą tezę potwierdza wyrok WSA w Łodzi w sprawie o sygn. akt II SA/Łd 690/15, w którego treści sąd stwierdza: „W zakresie regulacji § 11 ust. 7 i 8 załącznika do zaskarżonej uchwały wyjaśnić należy, że przekroczenie kompetencji ustawowych przekazanych organowi gminy do uregulowania w regulaminie czystości i porządku stanowi zobowiązanie właścicieli do zapewnienia w drodze czynności prawnej miejsca na ustawianie pojemników, worków lub kontenerów na innej nieruchomości w przypadku braku miejsca na własnej nieruchomości oraz określenia zasad ustalania przez właścicieli sąsiadujących nieruchomości obowiązków i odpowiedzialności za wspólne korzystanie z pojemników, worków i kontenerów. Regulacja § 11 ust. 7 i 8 modyfikuje przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów".

Sprawne odprowadzenie ścieków

W mojej ocenie, intencją ustawodawcy było to, żeby zbiornik bezodpływowy czy też przydomowa oczyszczalnia ścieków zapewniała sprawne odprowadzanie ścieków, tj. w taki sposób, aby miały one do pokonania możliwie krótką drogę, zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach, który określa definicję legalną zbiornika bezodpływowego „rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania".

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawarto definicji legalnej „nieruchomości", jak również brak jest odesłania do definicji znajdującej się w innych ustawach. W dorobku orzeczniczym prezentuje się odmienne stanowiska. Wydaje się, iż kategorię nieruchomości należy bezpośrednio wiązać z jej właścicielem, tzn. jeżeli dana nieruchomość ma jednego właściciela, to będzie traktowana jako pewna całość bez względu na to, ile elementów składowych wchodzi w jej zakres, tj. niezależnie ile działek oznaczonych odrębnymi numerami geodezyjnymi (tak: wyrok z 21 listopada 2017 r. WSA w Lublinie, sygn. akt I SA/Lu 682/17).

Jednakże, niezależnie od przyjętej definicji nieruchomości, właściciel w mojej ocenie z całą pewnością nie wypełni w sposób zgodny z ustawą obowiązku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, jeżeli skorzysta z bezodpływowego zbiornika na nieczystości ciekłe lub przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, znajdujących się na nieruchomości będącej własnością sąsiada, nawet za jego zgodą. Kluczowe jest stwierdzenie przez ustawodawcę, iż wypełnienie obowiązku następuje przez właściciela nieruchomości m.in. poprzez „wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych". Nie zostały przez ustawodawcę tym samym użyte stwierdzenia typu: „ obowiązkiem właściciela jest umożliwienie korzystania ze zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub z przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych" czy też „obowiązkiem właściciela jest zapewnianie podłączenia nieruchomości do zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych". Zgodnie ze słownikiem PWN słowo „wyposażać" oznacza «zaopatrzyć w przedmioty potrzebne do prawidłowego funkcjonowania czegoś lub do wykonywania czegoś».

Zwracam uwagę, iż również słowo „wyposażać" pojawia się w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, przy okazji wyposażeniu nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych.

Kilka działek objętych jedną księgą wieczystą stanowi zawsze jedną nieruchomość w świetle prawa cywilnego i to zarówno wówczas, gdy działki ze sobą graniczą, jak i nawet wtedy, gdy działki objęte jedną księgą nie graniczą ze sobą.

Gdyby dopuścić możliwość podłączania się do zbiornika bezodpływowego albo do przydomowej oczyszczalni ścieków bytowych, należących do sąsiada, również należałoby dopuścić możliwość wypełnienia obowiązku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez korzystanie z pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych należących do sąsiada (niedopuszczalność takiego rozwiązania w zakresie odpadów: wyrok WSA w Łodzi II SA/Łd 690/15).

Wnioski powyższe potwierdza również art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu i czystości w gminach, który określa definicję legalną zbiornika bezodpływowego, iż: „ rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania". Brak jest niestety definicji legalnej „miejsca powstawania", lecz trudno byłoby przyjąć za właściwe rozumienie, iż może to być miejsce np. na nieruchomości sąsiada, bowiem z natury rzeczy, nie on wytwarza nasze nieczystości ciekłe. ■

** radca prawny*