

FILIP PONIEWSKI

Obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego

Nowe przepisy o odpadach nałożyły na zarządzających odpadami komunalnymi obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego. Niestety, nieprecyzyjne przepisy wywołują wątpliwości w tym zakresie, zwłaszcza dotyczące gminnych zarządców składowisk.

Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: ustawa o odpadach, u.o.), która weszła w życie 23 stycznia 2013 r., nałożyła na zarządzających składowiskiem odpadów obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego, na którym gromadzone są środki pieniężne na realizację obowiązków związanych z zamknięciem, rekultywacją i nadzorem (w tym monitoringiem) składowisk odpadów (art. 137 ust. 2 u.o.). Środki na fundusz są odprowadzane do chwili, gdy będą odpowiadać kosztom zamknięcia i rekultywacji oraz nadzoru (w tym monitoringu).

Sam fundusz może mieć formę odrębnego rachunku bankowego, gwarancji bankowej lub rezerwy. **Zarządzający składowiskiem odpadów może rozpocząć wykorzystywanie środków zgromadzonych w funduszu dopiero od chwili wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów.**

! Fundusz rekultywacyjny powinien być utworzony najpóźniej 23 lipca 2013 r.

Dodatkowo na zarządzającym składowiskiem odpadów ciąży obowiązek wskazywania na stronie internetowej oraz w inny przyjęty sposób udziału kwoty przekazywanej na fundusz w cenie za przyjęcie odpadów do składowania. Zgodnie bowiem z art. 137 ust. 1 u.o., środki przekazywane na ten fundusz są składową ceną za przyjęcie odpadów do składowania.

W sytuacji gdy składowisko odpadów było prowadzone już w dniu wejścia ustawy o odpadach w życie (czyli 23 stycznia 2013 r.) fundusz rekultywacyjny należało utworzyć nie później niż z upływem sześciu miesięcy od daty wejścia nowych przepisów w życie. Oznacza to, że fundusz rekultywacyjny powinien być utworzony przez podmioty do tego zobowiązane **nie później niż 23 lipca 2013 r.**

Kwestią podstawową zatem pozostaje to, w jaki sposób interpretować pojęcie zarządzającego składowiskiem odpadów, o którym mowa w art. 137 ust. 2 i art. 244 u.o., i tym samym, w jaki sposób określić krąg podmiotów zobowiązanych do tworzenia funduszu rekultywacyjnego.

Sytuacja gminnych zarządców składowisk

Zarządzającym składowiskiem odpadów, zgodnie z art. 124 ust. 1 u.o., jest podmiot posiadający tytuł prawny do całej nieruchomości wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska. Wątpliwości budzi jednak art. 137 u.o. Są one spowodowane w głównej mierze brzmieniem ust. 7 tego artykułu w związku z treścią art. 136 u.o. Drugi ze wspomnianych przepisów wskazuje, że **zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych** (to jest np. jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, zakłady budżetowe itp.). Natomiast art. 137 ust. 7 u.o. stanowi, że przepisy ust. 1–6 tego artykułu (a zatem przepisy o cenie za przyjęcie odpadów do składowania i o funduszu rekultywacyjnym) stosuje się do podmiotów zarządzających gminnymi składowiskami odpadów.

Niestety, **art. 137 ust. 7 u.o. jest sformułowany bardzo niefortunnie i niejasno.** Gdyby interpretować go literalnie, to przepis ten nakazuje stosować art. 137 ust. 1–6 u.o. wyłącznie do zarządzających gminnymi składowiskami odpadów. Takie rozumienie przepisu można również uzasadnić § 156 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Gdyby bowiem ust. 1–6 art. 137 u.o. miały być stosowane do każdego zarządzającego składowiskiem odpadów, a art. 137 ust. 7 u.o. miałyby jedynie rozszerzać zastosowanie tych przepisów na zarządzających gminnymi składowiskami



odpadów, to powinien stanowić, że do zarządzających gminnymi składowiskami odpadów przepisy ust. 1–6 stosuje się odpowiednio lub przepis ten powinien zawierać słowo „także”.

Interpretacje nowych przepisów

Z drugiej jednak strony, odmienne interpretacje prawne art. 137 u.o., czyli stojące na stanowisku, że **obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego spoczywa na wszystkich zarządzających składowiskami odpadów bez względu na ich strukturę właścicielską** (tj. bez względu na to, czy są to składowiska gminne, prywatne czy o kapitale mieszanym). Ku takiemu pogładowi skłania przede wszystkim **wykładnia autentyczna art. 137 u.o. wynikająca z treści uzasadnienia do projektu ustawy**. Uzasadnienie nie dokonuje bowiem rozróżnienia na zarządzających gminnymi składowiskami odpadów oraz innych zarządzających, stwierdzając, że na „zarządzającego składowiskiem odpadów nałożono obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego, na którym są gromadzone środki przeznaczone na realizację obowiązków w fazie poeksploatacyjnej, związanych z zamknięciem, rekultywacją, nadzorem (w tym monitoringiem). Natomiast ze względu na brzmienie przepisów o finansach publicznych wprowadzone zostało wyłączenie wskazujące, że zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych. Wynika to z faktu braku możliwości realizacji obowiązków związanych z utworzeniem, a w szczególności kumulacją środków na funduszu rekultywacyjnym przez jednostkę sektora finansów publicznych. W przypadku gdy składowisko będzie tworzone przez jednostkę sektora finansów publicznych, do uzyskania decyzji administracyjnych, budowy, eksploatacji, zamknięcia i rekultywacji takiego obiektu konieczne będzie powołanie jednostki (podmiotu) nienależącej do sektora finansów publicznych (np. spółki handlowej).

Interpretacja ta znajduje również potwierdzenie w niewiążących opiniach publikowanych przez Ministerstwo Środowiska, które wyjaśnia, że **istotą nowej ustawy o odpadach było zobowiązanie każdego zarządzającego składowiskiem odpadów do utworzenia funduszu rekultywacyjnego**.

Ponadto, również dokonując wykładni literalnej całości art. 137 u.o., gdyby miał on mieć zastosowanie wyłącznie do zarządzających gminnymi składowiskami odpadów, to ust. 7 byłby zbędny. Wzorem art. 136

u.o. wystarczające byłoby w każdym z ustępów art. 137 dodanie słowa „gminny” w odpowiedniej formie i przypadku. Kolejnym argumentem przemawiającym za przedstawioną interpretacją jest to, że w ustawie o odpadach wielokrotnie pojawia się pojęcie zarządzającego składowiskiem odpadów bez rozróżnienia na składowiska gminne i inne. Wobec tego odmienna interpretacja mogłaby prowadzić do wniosku, że praktycznie cała ustawa o odpadach nie znajduje zastosowania do zarządzających innymi składowiskami niż gminne.



Obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego mają wszyscy zarządzający składowiskami.

Interpretacja, zgodnie z którą art. 137 u.o. dotyczy każdego zarządzającego składowiskiem, znajduje także wsparcie w art. 10 Dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1996 r. w sprawie składowania, zgodnie z którym „Państwa członkowskie podejmują środki mające na celu zapewnienie, że wszystkie koszty związane z ustanowieniem i działalnością składowiska odpadów, o ile to możliwe, wraz z kosztem zabezpieczenia finansowego lub jego odpowiednika określonego w art. 8 lit. a pkt iv oraz szacunkowe koszty zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat, zostały uwzględnione w cenie, którą będzie pobierał podmiot zajmujący się składowiskiem za składowanie w tym miejscu jakichkolwiek odpadów”. **Dyrektywa nie dokonuje rozróżnienia na składowiska gminne i te będące własnością innych podmiotów.**

Jednak wszyscy zarządzający

Na skutek nieprecyzyjnego zapisu art. 137 ust. 7 u.o. możliwa jest więc różna interpretacja przepisów zawartych w ust. 1–6 tego przepisu. W tej sytuacji należy jednak wziąć pod uwagę w szczególności wykładnię autentyczną przedstawioną w treści uzasadnienia projektu ustawy o odpadach, jak również fakt, że gdyby ustawodawca miał zamiar ograniczenia obowiązku tworzenia funduszu rekultywacyjnego wyłącznie do zarządzających gminnymi składowiskami odpadów, to w art. 137 ust. 1–6 u.o. dodałby słowo „gminny” w odpowiedniej formie i przypadku.

Konsekwentnie zatem **obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego będzie ciążył na każdym podmiocie, który zarządza składowiskiem odpadów, i to już najpóźniej od 23 lipca 2013 r., również**

gdy zarządzającym jest gmina, jej zakład budżetowy lub związek międzygminny.

Przekazanie środków nowemu zarządzającemu

W przypadku, w którym zarządzającym składowiskiem gminnym jest obecnie jednostka finansów publicznych, już **23 stycznia 2014 r. może pojawić się kolejny problem na gruncie ustawy o odpadach**, a mianowicie kwestia przekazania środków zgromadzonych w funduszu rekultywacyjnym. Co prawda, kwestia przekazania środków dotyczy wszystkich zarządzających składowiskami, jednak w przypadku jednostek finansów publicznych wystąpi ona najwcześniej.

Ustawa o odpadach przewiduje, że z chwilą uzyskania tytułu prawnego do składowiska podmiot, który uzyskał decyzję o przeniesieniu praw i obowiązków dotychczasowego zarządzającego, z mocy prawa uzyskuje środki zgromadzone w funduszu rekultywacyjnym. Takie sytuacje mogą przecież występować w przypadku:

- 1) zmiany zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów (najpóźniej 23 stycznia 2014 r.) z zakładu budżetowego gminy na spółkę prawa handlowego (gminną lub z udziałem kapitału prywatnego),
- 2) zmiany operatora RIPOK, w skład którego wchodzi składowisko odpadów, wyłonionego w przetargu,
- 3) wypowiedzenia umowy dzierżawy składowiska odpadów i zawarcia umowy dzierżawy z innym podmiotem.

O ile w przypadku środków pieniężnych zgromadzonych na odrębnym rachunku bankowym zobowiązanie podmiotu dotychczas zarządzającego składowiskiem do ich przekazania nowemu zarządzającemu nie powinno być kłopotliwe, o tyle **wątpliwości budzi fundusz rekultywacyjny prowadzony w formie rezerwy lub gwarancji ubezpieczeniowej**.

W pierwszym przypadku rezerwy, które są zapisami księgowymi, będą również miały najczęściej pokrycie w środkach finansowych (choć niekoniecznie), co może przyczynić się do sytuacji, w której nowy zarządzający nie będzie w stanie utworzyć funduszu rekultywacyjnego we właściwej wysokości w swoim majątku.

W przypadku gwarancji ubezpieczeniowych problem ten może być jeszcze poważniejszy. Ustawa o odpadach nie określa bowiem wymogów stawianych takiej gwarancji. Tymczasem, jeśli gwarancja ta będzie właściwie opłacona przez pierwotnego zarządzającego składowiskiem, lecz nie będzie przewidywała obo-

wiązku wypłaty na rzecz nowego zarządzającego, to w przypadku faktycznego braku środków pieniężnych u pierwotnego zarządzającego nowy podmiot może nie uzyskać od swojego poprzednika żadnych środków.

W obu przypadkach może zatem dojść do sytuacji, w której nowy zarządzający będzie zobligowany do przekazywania na fundusz rekultywacyjny odpowiedniej części ceny przez czas dłuższy, niż to zakładał, przejmując zarząd składowiskiem odpadów. W skrajnych przypadkach może się natomiast okazać, że nie będzie mógł zabezpieczyć środków na realizację obowiązków związanych z zamknięciem, rekultywacją, nadzorem, w tym monitoringiem składowiska odpadów.

Nowa ustawa o odpadach ponownie jest przyczynkiem nie tylko do sporów prawnych (w wyniku jej wprowadzenia występuje wiele praktycznych problemów, które będą musiały zostać rozwiązane przez zarządzających składowiskami, a które z czasem doczekają się również rozstrzygnięć w sądach administracyjnych), lecz być może także cywilnych.

W zakresie funduszu rekultywacyjnego należy jednak przyjąć, że każdy podmiot, który zarządza składowiskiem odpadów, na mocy art. 137 u.o. ma obowiązek utworzenia funduszu rekultywacyjnego. Wydaje się przy tym, że **najbardziej preferowanym sposobem jego utworzenia powinny być środki pieniężne gromadzone na oddzielnym rachunku bankowym**.

W przypadku tworzenia funduszu rekultywacyjnego w formie rezerwy lub gwarancji ubezpieczeniowej istnieje ryzyko, że nowy zarządzający faktycznie nie otrzyma środków zgromadzonych na tym funduszu. Wydaje się wobec tego, że **ustawodawca powinien wprowadzić bardziej precyzyjne wymogi co do tworzonej rezerwy, a w szczególności co do treści gwarancji ubezpieczeniowej mającej zabezpieczać środki na realizację obowiązków związanych z zamknięciem składowiska odpadów, jego rekultywacją, nadzorem, w tym monitoringiem**.

*Autor jest adwokatem i partnerem
w Kancelarii BBP Legal*



PODSTAWY PRAWNE

- Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21; ost. zm. Dz.U. z 2013 r. poz. 1238)
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908)
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. UE L 182 z 16 lipca 1999 r., str. 1; ost. zm. Dz.Urz. UE L 328 z 10 grudnia 2011 r., str. 49)