

*Obalenie domniemania posiadania odpadów
przez właściciela nieruchomości*

USUWANIE DZIKICH WYSYPISK ODPADÓW

Bardzo często mamy do czynienia z miejscami, gdzie nielegalnie – ktoś, kiedyś – nawiózł odpady. Niejednokrotnie sprawcą takiego czynu nie jest właściciel gruntu, a cały proceder dzieje się bez jego woli i wiedzy. W ten sposób powstają dzikie wysypiska odpadów, zlokalizowane bardzo często na nieruchomościach niezabudowanych, w lasach, na zdegradowanych terenach przemysłowych. Odpady zalegają w opuszczonych halach lub innych tego typu budynkach.

W świetle prawa, jeżeli rzeczywisty sprawca takiego czynu nie jest znany, odpowiedzialność za usunięcie odpadów (a zatem i koszt takiego przedsięwzięcia) poniesie właściciel nieruchomości. Z czego to wynika? Z ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 2012 r. (t.j.: Dz.U. 2018, poz. 992 ze zm.), dalej „ustawa o odpadach”, „posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania”. W ust. 2 wskazano, że

„W przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami”.

Za odpady składowane lub magazynowane w miejscu na ten cel

nieprzeznaczonym odpowiada więc posiadacz odpadów. Definicja tego pojęcia zamieszczona została w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach, zgodnie z którą posiadaczem odpadów jest

„Wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będąca w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”.

W związku z powyższym, za nielegalnie składowane odpady odpowiada:

- 1) wytwórca odpadów lub
- 2) inna osoba będąca w posiadaniu odpadów (jeżeli wytwórca odpadów przekazał odpady dalszemu podmiotowi i zwolnił się z odpowiedzialności za odpad)

– jednakże przepis wprowadza jednocześnie domniemanie, że to władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów.

Za władającego powierzchnią ziemi uważa się przede wszystkim właściciela nieruchomości, a także użytkownika wieczystego. Wynika to z definicji władającego powierzchnią ziemi zamieszczonej w art. 3 pkt 44 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Domniemanie przewidziane w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach sprawia, że w przeważającej części sytuacji za odpady pozostawione nielegalnie na gruncie odpowiada właściciel/użytkownik wieczysty nieruchomości. Dotyczy to sytuacji, kiedy nie da się jednoznacznie ustalić (wskazać) konkretnego podmiotu

będącego wytwórcą odpadów lub ich posiadaczem. Z przeważającego orzecznictwa (np. wyrok NSA z 26 września 2013 r. (II OSK 330/12), wyrok WSA w Gorzowie Wlk. z 4 lipca 2018 r. (II SA/Go 349/18), wyrok WSA w Krakowie z 6 czerwca 2018 r. (II SA/Kr 362/18), wyrok WSA w Szczecinie z 7 sierpnia 2014 r. (II SA/Sz 147/14)) wynika bowiem, że:

- 1) po pierwsze, aby obalić domniemanie konieczne jest ustalenie innych, konkretnych podmiotów odpowiedzialnych za nielegalnie składowane odpady,
- 2) po drugie, obowiązek dowodzenia spoczywa w takiej sytuacji nie na organie (jak to ma miejsce zazwyczaj), a na władającym powierzchnią ziemi (przerzucenie ciężaru dowodu na stronę).

Władający powierzchnią ziemi chcąc zwolnić się z odpowiedzialności za odpady musi dostarczyć organowi dowody na okoliczność, że to nie on, a inna osoba wytworzyła odpady lub zdeponowała je nielegalnie na nieruchomości (wskazać ten podmiot z imienia i nazwiska lub nazwy). Jego sytuacja jest dużo trudniejsza, gdy istnieją jedynie poszlaki, a nie wyraźne dowody, że to nie on, a inny podmiot podrzucił nielegalnie odpady.

Linia obrony właściciela nieruchomości, wobec którego wszczęto postępowanie z art. 26 ustawy o odpadach, uzależniona będzie od realiów konkretnej sprawy, np. czy nieruchomość była wynajmowana/dzierżawiona, czy istnieją jacyś świadkowie zdarzenia, czy istnieją jakieś poszlaki wskazujące na podmiot odpowiedzialny za odpady (etykiety na big-bagach, rodzaj i skład odpadów wskazujące na możliwego ich wytwórcę) itp.

Co może zrobić właściciel? Istnieje orzecznictwo, w którym wskazuje się, że za „władającego powierzchnią ziemi” odpowiedzialnego za odpady może być uznany także podmiot posiadający prawo obligacyjne do nieruchomości (np. umowa najmu, dzierżawy). Dotyczy to sytuacji,

gdy nieruchomość została oddana do używania innemu podmiotowi (choć nierzadko są to tzw. firmy słupek). W wyroku WSA w Warszawie z 10 maja 2017 r. (IV SA/Wa 3167/16) wskazano, że

„Pod pojęciem władającego należy także rozumieć podmioty, które władają nieruchomością (powierzchnią ziemi) w oparciu również np. o umowy cywilnoprawne, tj. najem, dzierżawa. Z tego też względu, co do zasady, zarzut skarżącego mógłby zostać uwzględniony, gdyby nieruchomość w dacie wydania decyzji znajdowała się w dzierżawie lub nie byłoby jakichkolwiek wątpliwości, co do odpowiedzialności dzierżawcy”.

Według tego stanowiska, sam fakt oddania nieruchomości do używania innemu podmiotowi powoduje obalenie domniemania, iż w danym przypadku za odpady odpowiada właściciel nieruchomości (jeżeli umowa obowiązywała w dacie zawieszenia odpadów na nieruchomość).

Po drugie, jeżeli właściciel nieruchomości dostarcza organowi jakieś informacje, poszlaki, na temat prawdopodobnego wytwórcy odpadów lub innego posiadacza, który zdeponował je na gruncie nielegalnie, organ nie może być całkowicie bierny w ustaleniu faktycznego wytwórcy lub posiadacza odpadów, nie może od razu postąpić się domniemaniem, powinien wykazać jakąś aktywność dowodową w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 26 ustawy o odpadach. Jeżeli władający powierzchnią ziemi wnioskuje o przeprowadzenie określonych dowodów, organ winien je przeprowadzić, szczególnie jeżeli mają one prowadzić do ustalenia faktycznego posiadacza odpadów (obalenia domniemania). Odstępując od przeprowadzenia takich dowodów organ narusza art. 7, 77 § 1 oraz 80 k.p.a. Istnieje co najmniej kilka wyroków, w których krytykuje się całkowite przerzucenie ciężaru dowodu na właściciela nieruchomości. Z orzeczeń tych wynika, że z domniemania można skorzystać dopiero wtedy, gdy wnikliwie prowadzone postępowanie dowodowe nie dostarczyło jasných dowodów na to, że

kto inny niż właściciel nieruchomości odpowiada za odpady.

W wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Po 49/18) wskazano, że „Zdaniem Sądu powyższe nie oznacza, że organy są uprawnione do zignorowania dowodów, które mogą doprowadzić do ustalenia wytwórcy odpadów lub posiadacza odpadów innego niż właściciel nieruchomości, jeżeli zostaną one zaferowane przez stronę. (...) W toku całego postępowania skarżący konsekwentnie wskazywał, że wytwórcami odpadów są właściciele nieruchomości sąsiedniej, albowiem do nich należy konstrukcja kontenera wraz z powstałymi z niego odpadami. Co więcej, skarżący wskazał, że kontener był wdzierżawiany przez J. S., (...) organy nie przeprowadziły wnioskowanych przez stronę dowodów, choć skarżący czynił realne starania celem ujawnienia wytwórcy odpadów. (...) Z powyższego wynika, że organy rozstrzygające w niniejszej sprawie zupełnie pominęły wnioski dowodowe skarżącego i informacje posiadane z urzędu przez organ I instancji, skupiając się wyłącznie na wykazywaniu, że właścicielem odpadów jest władający nieruchomością, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a., które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”.

Z kolei WSA w Gdańsku w wyroku z 5 lipca 2017 r. (II SA/Gd 231/17) wywodzi, że

„M. R. wskazała wyraźnie podmioty, które mogły władać odpadami pozostawionymi na nieruchomościach skarżących. Okoliczność, czy podmioty te winny być uznane za posiadaczy odpadów, którzy są zobowiązani do ich usunięcia stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach winna być przedmiotem ustaleń organów orzekających w sprawie. (...)

Niezasadnie zatem organy przeniósł na skarżących cały ciężar dowodowy związany z obaleniem domniemania określonego w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach”.

Trafnie w tym temacie wypowiedział się także WSA w Gliwicach w wyroku z 16 kwietnia 2015 r. (II SA/GI 1337/14):

„Domniemanie związane z własnością nieruchomości, zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach jest wiążące dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie usunięcia odpadów dopiero wtedy, gdy nie da się ustalić posiadacza odpadów. Jeżeli natomiast w toku postępowania ujawnione zostaną okoliczności wskazujące, że to nie właściciel nieruchomości jest posiadaczem odpadów, obowiązkiem organów jest ich wyjaśnienie i poczynienie niezbędnych ustaleń.(...) Art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach w pierwszej kolejności obliuguje organy do ustalenia, kto jest posiadaczem odpadów, a dopiero wtedy, gdy posiadacza tego nie da się ustalić, umożliwia nałożenie obowiązku ich usunięcia na władającego nieruchomością, na której się znajdują. Takich czynności w kontrolowanym postępowaniu nie podjęto, z góry zakładając, że to właściciel i użytkownik wieczysty wspomnianych nieruchomości będzie odpowiadał za usunięcie z nich odpadów”.

Reasumując, właściciel nieruchomości, który faktycznie nie odpowiada za nielegalne nawiezenie na jego nieruchomość odpadów, może obronić się przed nałożeniem na niego obowiązku ich usunięcia, jednak nie jest to łatwe, z uwagi na domniemanie przewidziane w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach oraz sposób jego interpretowania przez sądy.

Dominika Nosal
radca prawny