

II SA/Bk 149/14 - Wyrok WSA w Białymstoku z 2014-06-05

Sprawa ze skargi na decyzję SKO w B. w przedmiocie nakazania usunięcia odpadów z nieruchomości

Tezy

Wprowadzone przez ustawodawcę domniemanie prawne odpowiedzialności za odpady władającego powierzchnią gruntu zanieczyszczonego odpadami, zdejmuje z organów prowadzących postępowanie obowiązek dociekania z urzędu, kto był wytwórcą odpadów. Władający gruntem muszą mieć świadomość dbałości o porządek na swoich nieruchomościach i odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za działania osób trzecich prowadzące do zanieczyszczenia ich nieruchomości.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym: Przewodniczący sędzia WSA Mirosław Wincenciak, Sędziowie sędzia NSA Elżbieta Trykoszko (spr.), sędzia NSA Danuta Tryniszewska-Bytys, Protokolant starszy sekretarz sądowy Marta Marczuk, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 czerwca 2014 r. sprawy ze skargi M. L. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. z dnia [...] listopada 2013 r., nr [...] w przedmiocie nakazania usunięcia odpadów z nieruchomości 1. oddała skargę, 2. przyznaje adwokatowi P. S. od Skarbu Państwa (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku) kwotę 295,20 zł (dwieście dziewięćdziesiąt pięć złotych dwadzieścia groszy) tytułem wynagrodzenia za zastępstwo prawne skarżącej M. L. wykonane na zasadzie prawa pomocy.

Uzasadnienie

Skarga została wywiedziona na tle następujących okoliczności.

Decyzją z dnia [...]09.2013r. Burmistrz W. powołując się na art. 26 ust. 2 i 6 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14.12.2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013r, poz. 21) nakazał skarżącej M. K. L. usunięcie w terminie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji, z nieruchomości o numerze geodezyjnym [...], położonej w obrębie S., gmina W., odpadów wymienionych w decyzji poprzez ich załadunek do pojemnika lub kontenera i wywóz przez przedsiębiorcę posiadającego wymagane zezwolenia do miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów oraz przedłożenie dokumentów potwierdzających przekazanie odpadów do instalacji ich unieszkodliwiania.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że skarżąca jest właścicielem opisanej w sentencji decyzji nieruchomości, na której zalegają odpady, które - mimo wezwania - nie zostały uprzątnięte. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach definiuje posiadacza odpadów jako wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów, przy czym domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Z uwagi na powyższe skarżąca jest zobowiązana do usunięcia składowanych

na jej działce odpadów. Załącznikiem decyzji organ uczynił fotografie obrazujące stan nieruchomości skarżącej.

W odwołaniu od tej decyzji M. K. L. zarzuciła organowi brak ustalenia osoby posiadacza odpadów. Zaprzeczyła, by była posiadaczką odpadów składowanych nielegalnie na jej nieruchomości oddalonej od jej miejsca zamieszkania. Stwierdziła, że organy administracji publicznej i policja dysponują narzędziami organizacyjno - prawnymi pozwalającymi na ustalenie osób, które dopuszczają się naruszenia prawa urządzając na jej nieruchomości "dzikie wysypisko".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. po rozpoznaniu powyższego odwołania decyzją z dnia [...]11.2013r. orzekło o uchyleniu decyzji organu I instancji w części stwierdzającej, że załącznikiem decyzji są fotografie a w pozostałym zakresie orzekło o utrzymaniu w mocy decyzji pierwszoinstancyjnej. W uzasadnieniu decyzji odwoławczej organ powtórzył treść art. 26 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odpadach oraz art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach definiującego posiadacza odpadów. Stwierdził, że skarżąca jako właściciel nieruchomości o numerze [...] położonej w obrębie S., gmina W., wobec braku innego podmiotu władającego nieruchomością, jest zobowiązana do usunięcia znajdujących się na niej odpadów, gdyż nie jest to teren przeznaczony do składowania lub magazynowania odpadów w rozumieniu przepisów ustawy. Kolegium stwierdziło, że postępowanie administracyjne przeprowadzone zostało bez naruszenia norm proceduralnych a ustalone przez organ fakty nie są kwestionowane przez odwołującą się. Podważanie istnienia obowiązku usunięcia odpadów w świetle faktów i treści przepisów prawa, jest niezasadne.

W petitum skargi wywiedzionej do sądu administracyjnego na opisaną wyżej decyzję kolegium, M. K. L. zarzuciła decyzji naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu skargi natomiast stwierdziła, że organ nie rozważył wnikliwie okoliczności mogących mieć znaczenie dla sprawy oraz nie wskazał, na jakich dowodach oparł domniemanie, że właściciel nieruchomości rolnej jest właścicielem śmieci. Podała, że likwidacja dzikich wysypisk śmieci należy do bieżących zadań gminy. Gdy wysypisko znajduje się na terenie gminy oraz nie jest możliwe określenie, kto jest właścicielem odpadów, obowiązek likwidacji wysypiska należy do gminy. Domniemanie, że posiadaczem śmieci jest właściciel nieruchomości może zostać obalone dowodem przeciwnym. Organ zaniechał przeprowadzenia takiego dowodu, przy czym organ I instancji nie przeprowadził żadnego postępowania w celu sprawdzenia kto jest właścicielem odpadów, mimo że wszelkie okoliczności wskazywały, że nie jest nim właściciel nieruchomości. Taka postawa organu prowadzi do bezkarności osób zanieczyszczających środowisko, nieszanowania prawa i świadomego cynicznego naruszania przepisów. Dodała, że usunięcie dzikiego wysypiska przez wyspecjalizowaną służbę wiąże się z dużymi kosztami, których nie jest w stanie pokryć, gdyż od kilku miesięcy pozostaje bez pracy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje;

Skarga podlegała oddaleniu albowiem nałożony na skarżącą jako właścicielkę nieruchomości zanieczyszczonej odpadami obowiązek ich usunięcia, jest zgodny z prawem. Stanowiący podstawę materialnoprawną kwestionowanego obowiązku przepis art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach (Dz. U. z 2013r. poz. 21) nakłada na podmiot nazwany

"posiadaczem odpadów" obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W ustępie drugim omawiany przepis art. 26 zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w przypadku zaniechania wykonania obowiązku usunięcia odpadów, do nakazania posiadaczowi odpadów ich usunięcia. Decyzja nakazująca usunięcie odpadów odpowiadać winna warunkom ogólnym przewidzianym art. 107 K.p.a. oraz zawierać elementy wymienione w ustępie 6 - tym art. 26 ustawy o odpadach tj. określać termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów, sposób usunięcia, przy czym wyliczenie w przepisie tym zawarte ma charakter otwarty, na co wskazuje użycie sformułowania "w szczególności". Jednocześnie ustawa o odpadach wprowadziła legalną definicję "posiadacza odpadów". W art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawodawca uznał za "posiadacza odpadów" ich wytwórcę lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą w posiadaniu odpadów, przy czym definicja wprowadziła domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Analiza słownika pojęć zdefiniowanych ustawą o odpadach wskazuje na zdefiniowanie "wytwórcy odpadów" (art. 3 ust. 1 pkt 32 ustawy), za którego uznaje się każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotnego wytwórcę odpadów) oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów, przy czym wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej. Ustawa o odpadach nie definiuje natomiast "władającego powierzchnią ziemi", co nakazuje poszukiwanie wyjaśnienia tego pojęcia w innych ustawach stosownie do systemowego kontekstu przepisów każdej ustawy, funkcjonującej w powiązaniu z przepisami innych ustaw tworzących zwarty system powiązanych aktów prawnych. Pojęcie "władającego powierzchnią ziemi" definiuje ustawa z 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2012r., poz. 1232 ze zm.) stanowiąc, że jest nim właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem - jest nim ujawniony jako władający.

Domniemanie prawne, że władający powierzchnią ziemi zanieczyszczoną odpadami jest posiadaczem odpadów, a w konsekwencji podmiotem zobowiązanym do ich usunięcia, służy uniknięciu sytuacji niemożności dotarcia do wytwórcy odpadów wymienionego na pierwszym miejscu jako posiadacz odpadów obciążony obowiązkiem ich usuwania z miejsc nieprzeznaczonych do składowania odpadów. Bez wprowadzonego domniemania utrudniona, a nawet niemożliwa, stałaby się realizacja celów ustawy. Celem ustawy jest między innymi określenie środków służących ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegających i zmniejszających negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, będący następstwem wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi (vide: art. 1 ustawy o odpadach). Efektywność realizacji celów ustawy wymaga określenia w sposób właściwy środków chroniących środowisko. Dodać należy, że rozwiązanie prawne polegające na wprowadzeniu domniemania, że posiadaczem odpadów jest między innymi władający powierzchnią ziemi zanieczyszczoną odpadami, nie jest rozwiązaniem nowym. Funkcjonowało ono także pod rządami poprzedniej ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001r. (art. 3 ust. 3 pkt 13 tej ustawy). Wypracowane przy stosowaniu poprzedniej ustawy orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie wskazywało, że obalenie domniemania prawnego mogło nastąpić tylko w jeden sposób, mianowicie poprzez wskazanie że odpadem władał faktycznie inny podmiot (vide: wyroki WSA w Lublinie sygn. IISA/Lu 889/10 i NSA o sygn. II OSK 1721/06 i II OSK 330/12). Również na tle nowej ustawy o odpadach w orzecznictwie

wypowiedziany został tożsamy pogląd w kwestii przesłanek obalenia omawianego domniemania prawnego. W tezie wyroku z dnia 27 listopada 2013r. sygn. IISA/Gd 692/13 (Lex nr 1413135), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku stwierdził, że władający powierzchnią ziemi może zwolnić się z odpowiedzialności za odpady tylko w jeden sposób - wykazując, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot, czyli wskazać wyraźnie na innego posiadacza odpadów. Obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów, a jego odpowiedzialność oparta jest na obiektywnym fakcie zalegania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Dla sprawy nie ma zatem znaczenia dowodzenie, że władający powierzchnią ziemi nie wytworzył odpadów, skoro nie prowadzi to do ustalenia tożsamości innego ich posiadacza.

Skład sądu orzekającego w niniejszej sprawie w pełni podziela wypracowaną linię orzecznictwa. Skarżąca będąca właścicielką położonej w obrębie S. nieruchomości o numerze geodezyjnym [...], na której zalegają odpady, jest ich posiadaczem w rozumieniu ustawy o odpadach, na którym ciąży obowiązek usunięcia odpadów. Obowiązek skarżącej wynika z domniemania prawnego odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi zanieczyszczoną odpadami. Domniemania powyższego skarżąca nie obaliła albowiem nie wskazała imiennie wytwórcy odpadów. Wprowadzone przez ustawodawcę domniemanie prawne odpowiedzialności za odpady władającego powierzchnią gruntu zanieczyszczonego odpadami, zdejmując z organów prowadzących postępowanie obowiązek dociekania z urzędu, kto był wytwórcą odpadów. Władający gruntem muszą mieć świadomość dbałości o porządek na swoich nieruchomościach i odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za działania osób trzecich prowadzące do zanieczyszczenia ich nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze skarga podlegała oddaleniu (art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).