



Warszawa, 27-03-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.11.2023.ŁK

Wojewódzki Sąd Administracyjny

██████████

za pośrednictwem

Burmistrza ██████████

via ePUAP

skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

organ: **Burmistrz** ██████████

uczestniczka: ██████████

██████████

Skarga Rzecznika Praw Obywatelskich

wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji

Działając na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 52 § 1 *in fine* w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 poz. 259 – dalej jako „p.p.s.a.”) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.),

zaskarżam w całości

ostateczną decyzję Burmistrza ██████████ z 28 września 2022 r., ██████████
██████████ w przedmiocie nakazu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

Zaskarżonej decyzji zarzucam, że została wydana z naruszeniem:

- 1) art. 26 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm. – dalej jako „u.o.”) poprzez jego błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że może on stanowić podstawę do nakazania właścicielowi nieruchomości usunięcia odpadów w sytuacji, w której organ posiada wiedzę o prawdopodobnym „rzeczywistym” posiadaczu odpadów („sprawcy” nielegalnego zdeponowania odpadów na nieruchomości), ale właściciel nieruchomości zaniechał udowodnienia jego odpowiedzialności;
- 2) art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez zaniechanie ustaleń co do faktycznego posiadacza odpadów, których dotyczy postępowanie;
- 3) art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez dowolną ocenę znanego organowi faktu skierowania aktu oskarżenia o przestępstwo z art. 183 § 1 Kodeksu karnego przeciwko innej osobie aniżeli właścicielka nieruchomości, na której nielegalnie zdeponowano odpady;

a przez to także naruszenie

- 4) art. 26 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nakazanie usunięcia odpadów osobie niebędącej ich posiadaczem.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o:

- 1) wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji w całości w trybie art. 61 § 2 pkt 1 lub § 3 p.p.s.a.;
- 2) rozpoznanie sprawy zainicjowanej niniejszą skargą w trybie uproszczonym w oparciu o art. 119 pkt 2 p.p.s.a.;
- 3) przeprowadzenie, na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., uzupełniającego postępowania dowodowego z dokumentów, a to:
 - a) kopii aktu oskarżenia z 14 czerwca 2022 r., na okoliczność ustalenia w postępowaniu przygotowawczym, że posiadaczem odpadów, których dotyczy niniejsze postępowanie nie jest uczestniczka niniejszego postępowania;
 - b) kopii pisma z Sądu Rejonowego [REDAKTOWANE] z 20 marca 2023 r. (doręzonego Rzecznikowi Praw Obywatelskich drogą elektroniczną 20 marca 2023 r.) na okoliczność stanu zawisłości sprawy [REDAKTOWANE];
 - c) kopii postanowienia Burmistrza [REDAKTOWANE] z 6 lutego 2023 r., [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] na okoliczność toczącego się postępowania, zmierzającego do przymusowego wyegzekwowania nakazu wynikającego z zaskarżonej decyzji;
- 4) uchylenie w całości zaskarżonej decyzji na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a.

Uzasadnienie

1. Decyzją z 28 września 2022 r., [REDAKTOWANE] Burmistrz [REDAKTOWANE] nakazał [REDAKTOWANE] „jako posiadaczowi odpadów porzuconych i zgromadzonych na działce ewidencyjnej nr [REDAKTOWANE] [podkr. własne] w obrębie ewidencyjnym [REDAKTOWANE] usunięcie wszystkich zgromadzonych odpadów na w/w działce” (pkt 1 decyzji); określił termin realizacji tego obowiązku (pkt 2 decyzji), a także określił rodzaje (pkt 3 decyzji) oraz sposób usunięcia odpadów (pkt 4 decyzji). W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wyjaśnił, że postępowanie w sprawie zostało wszczęte na skutek informacji przekazanej organowi przez Komendanta Komisariatu Policji w [REDAKTOWANE] „o zwiezieniu odpadów niebezpiecznych na działkę

zlokalizowaną przy ulicy [REDAKTOWANE], które miało mieć miejsce 16 października 2021¹ r. Organ wskazał, że żadna z instytucji, z którymi pozostawał w kontakcie w związku ze sprawą (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Straż Pożarna, Policja) „nie posiadała wiedzy o osobie odpowiedzialnej za wyrażenie zgody oraz zmagazynowanie rzeczowych odpadów”. Jednocześnie wyjaśnił, że w toku postępowania administracyjnego uzyskał informację o toczącym się w sprawie postępowaniu karnym. Stwierdził, że z akt [postępowania przygotowawczego udostępnionych organowi – przyp. własny] wynika, że w sprawie porzucenia i magazynowania odpadów bez zezwolenia na działce [REDAKTOWANE] przedstawiono zarzuty o czyn z art. 183 § 1 kodeksu karnego podejrzanemu [REDAKTOWANE] - synowi [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] właścicielki przedmiotowej działki.

2. Konkludując opis postępowania wyjaśniającego, wskazał, że „bez wątplenia należy stwierdzić, że właścicielka przedmiotowej nieruchomości jest posiadaczem omawianych odpadów. Ustawa o odpadach definiuje bowiem posiadacza odpadów jako wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Zgodnie z art.2 pkt 44 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022r. poz. 1079 z późn. zm.) władającym powierzchnią ziemi jest właściciel nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem podmiot ujawniony jako władający. Zgodnie z tym domniemaniem posiadaczem odpadów jest władający powierzchnią ziemi, na której się one znajdują. Obalenie tego domniemania należy w tym wypadku do władającego powierzchnią ziemi. W orzecznictwie przyjmuje się, iż 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. [...] Podkreślenia wymaga, iż obalenie

¹ w treści uzasadnienia decyzji wskazano omyłkowo 2022 rok.

domniemania przez władającego powierzchnią ziemi winno być oparte na wykazaniu, kto jest posiadaczem odpadów znajdujących się na jego terenie, a nie tylko na jego wskazaniu". W końcowej części uzasadnienia decyzji z 28 września 2022 r. organ podkreślił konieczność niezwłocznego usunięcia nielegalnie składowanych odpadów, których dalsze pozostawanie grozi zanieczyszczeniem sieci wodociągowej.

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w zarzutach niniejszej skargi i, jako taka, podlegać powinna uchyleniu z poniżej wskazanych względów.
4. Tytułem wstępu Rzecznik pragnie wskazać, że skargę niniejszą wnosi na ostateczną decyzję organu pierwszej instancji, co dopuszcza art. 52 § 1 *in fine* p.p.s.a. W świetle tej regulacji, nieuczestniczącego w postępowaniu administracyjnym Rzecznika Praw Obywatelskich nie wiąże obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego (por. m.in. uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. I OPS 6/05²). Wnosząc niniejszą skargę, Rzecznik korzysta przy tym z 6-miesięcznego terminu wynikającego z art. 53 § 3 p.p.s.a., który w związku z osobistym odbiorem kwestionowanej decyzji przez stronę w dniu jej wydania, upływa 28 marca 2023 r.
5. Zasadniczą wadą, jaką jest obarczona zaskarżona decyzja, jest wadliwa wykładnia przepisów u.o. w odniesieniu do obowiązków ciążących na organie administracji prowadzącym postępowanie w przedmiocie nakazania usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Rozstrzygając niniejszą sprawę, organ błędnie przyjął, że funkcjonowanie domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o. („domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”) stanowi w istocie przerzucenie na władającego powierzchnią ziemi ciężaru ustalenia „rzeczywistego” posiadacza odpadów.

² to i dalsze przywołane orzeczenia sądów administracyjnych opubl. w CBOSA.

6. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, że funkcją domniemania prawnego wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 19 *in fine* u.o. jest zapobieżenie sytuacji, w której brak jest podmiotu, mogącego odpowiadać za nielegalnie zdeponowane na nieruchomości odpady (por. m.in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 7 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Gd 97/22 i II SA/Gd 107/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 listopada 2022 r., sygn. II SA/GI 795/22). Podkreśla się przy tym, że ciężar obalenia przywołanego domniemania prawnego spoczywa na władającym powierzchnią ziemi, który – jeżeli nie wskaże innego posiadacza odpadów – sam odpowiedzialny jest za ich usunięcie (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 12 lutego 2019 r., sygn. II OSK 687/17).
7. Powyższe nie oznacza jednak, że postępowanie dowodowe prowadzone przez organ administracji może się w każdych warunkach ograniczyć do ustalenia władającego powierzchnią ziemi. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 663/19, „wprowadzenie domniemania prawnego nie zwalnia jednak organów z podejmowania wszelkich czynności zmierzających do ustalenia faktycznego posiadacza odpadów”. Władający powierzchnią ziemi odpowiada bowiem za usunięcie nielegalnie na niej zdeponowanych odpadów jedynie wówczas, gdy nie uda się ustalić rzeczywistego posiadacza odpadów (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14 października 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 3/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z 7 października 2020 r., sygn. II SA/Łd 336/20).
8. W realiach niniejszej sprawy, organ uzyskał dostęp do akt postępowania przygotowawczego prowadzonego w kierunku czynu z art. 183 § 1 Kodeksu karnego, w ramach którego przedstawiono zarzut tego, że „w okresie od 01 października 2021 roku do dnia 16 października 2021 roku na terenie posesji przy ul. [redacted] - działka numer [redacted] [podkr. własne] wbrew przepisom ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, tj. bez wymaganego zezwolenia oraz naruszając art. 25 ust. 1 ww. ustawy nakazującej magazynowanie odpadów zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady, **składował** [podkr. własne] odpady niebezpieczne [...] na terenie otwartym i nieutwardzonym w taki sposób, że doszło do licznych wycieków do gleby [...]

co spowodowało obniżenie jakości powierzchni ziemi i mogło to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka oraz spowodować obniżenie jakości wód głębinowych lub powierzchniowych”.

9. Mimo powyższego, organ zaniechał w istocie przeprowadzenia dowodów z dokumentów, które znalazły się w jego posiadaniu, ograniczając się do prostego wskazania, że w ramach postępowania przygotowawczego ustalono „sprawcę” nielegalnego zdeponowania odpadów, co jednak skonstatował stwierdzeniem, że to uczestniczka niniejszego postępowania powinna „wykazać, a nie wskazać” inny odpowiedzialny za usunięcie odpadów podmiot. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji brak jest w szczególności jakiegokolwiek krytycznej oceny znanych organowi (z uwagi na uzyskany dostęp do akt postępowania przygotowawczego) zeznań świadków, wskazujących na odpowiedzialność innego podmiotu.
10. Za skierowanym do Sądu Rejonowego [REDAKTOR] aktem oskarżenia należy przytoczyć, że „oskarżony [REDAKTOR] przesłuchany w charakterze podejrzanego tylko częściowo przyznał się do popełnienia zarzucanego mu czynu. Przyznał się on mianowicie do przyjęcia odpadów w dniu 16 października 2021 roku wskazując, że pozostałe odpady należały do jego nieżyjącego już ojca. Oskarżony odmówił odpowiedzi na pytania. W świetle zgromadzonego materiału dowodowego należy uznać wyjaśnienia oskarżonego w zakresie w jakim nie przyznaje się do popełnienia zarzucanego mu czynu za niewiarygodne i zmierzające do uniknięcia odpowiedzialności za popełnione przestępstwo. Jak wynika z zeznań świadków przed śmiercią [REDAKTOR] na działce panował porządek, uprawiał on ogrodnictwo, i nikt z sąsiadów nie widział tam składowanych odpadów. Dopiero po jego śmierci na terenie działki zaczęły się pojawiać nieustalone osoby w towarzystwie [REDAKTOR]. Z nim też po dokonaniu rozładunku miał dokonać rozliczenia [REDAKTOR]. Należy zatem przyjąć, iż to [REDAKTOR] składował na terenie posesji należącej do jego zmarłego ojca nielegalne odpady, tym bardziej, iż w dniu ujawnienia składowiska to on był na terenie posesji i przyznał się do ich przyjęcia”.
11. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, skoro sam organ dysponował środkami, które – w razie przeprowadzenia z nich dowodu w postępowaniu – z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością zwalniałyby uczestniczkę z odpowiedzialności administracyjnej (brak jest w sprawie informacji wskazujących na to, że uczestniczka uczestniczyła w jakikolwiek sposób w

procederze nielegalnego składowania odpadów), to oczekując inicjatywy ze strony władającej powierzchnią ziemi w ich przeprowadzeniu ze względu na domniemanie prawne odpowiedzialności władającego, naruszył przez błędną wykładnię art. 26 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 19 *in fine* u.o. Ten brak inicjatywy własnej organu musi – w realiach niniejszej sprawy, wobec posiadanych przez sam organ środków służących ustaleniu rzeczywistego posiadacza odpadów – zostać przy tym uznany za istotne naruszenie norm kodeksowych odnoszących się do gromadzenia i oceny materiału dowodowego (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego). Rozstrzygnięcie zaś w omawianych warunkach sprawy poprzez nakazanie usunięcia odpadów uczestnicze postępowania należy określić jako co najmniej przedwczesne, a przez to znamionujące wadliwe zastosowanie art. 26 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 19 u.o.

12. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przy tym podkreślić, że od popełnionych przez organ uchybień nie może ekskulpować go okoliczność znacznego zagrożenia związanego z dalszym pozostawianiem odpadów na nieruchomości nieprzeznaczonej do ich składowania. *Nota bene*, sposób przeprowadzenia postępowania w niniejszej sprawie, które toczyło się blisko rok, a także nieskorzystanie przez organ z trybu przewidzianego w art. 26a u.o. zdają się przeczyć wskazywanej przez organ konieczności niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do usunięcia wzmiankowanych odpadów.
13. Artykuł 61 p.p.s.a. przewiduje możliwość wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji, która stała się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. W ocenie Rzecznika, w realiach niniejszej sprawy, wobec wskazanych w niniejszej skardze okoliczności wskazujących na błędne określenie podmiotu zobowiązanego, a jednocześnie z uwagi na wszczęcie egzekucji orzeczonego nakazu, uzasadnione jest przyznanie uczestnicze ochrony tymczasowej przewidzianej w przywołanej jednostce redakcyjnej p.p.s.a. Niewątpliwie bowiem podjęcie przez uczestniczkę działań zmierzających do usunięcia odpadów wiąże się ze znacznymi kosztami (koszty te określone zostały przez sam organ na 129.000,00 zł), które będą dla niej trudne do udźwignięcia.
14. Mając to na względzie, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki: kopie dokumentów wskazanych w pkt. 3) a)-c) wniosków skargi

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/