

# RADCA PRAWNY ODPOWIADA

---

dr Piotr Korzeniowski

---

Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach). Jak należy rozumieć domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości?

## **Czym jest domniemanie prawne?**

Domniemanie jest instytucją prawną o złożonym charakterze. Założenia koncepcyjne instytucji prawnej domniemania zostały już opracowane przez glosatorów analizujących teksty prawa rzymskiego. Instytucję prawną domniemania wprowadzono do kodeksów cywilnych we Francji w 1804 r. oraz w Austrii w 1811 r. Pod koniec XIX w. instytucja, której podstawą była tzw. teoria tradycyjna znalazła

się w systemie prawa niemieckiego. Przepisy prawa polskiego dotyczące domniemań prawnych wzorowane były głównie na prawie francuskim.<sup>1</sup> Niewątpliwy wpływ „teorii tradycyjnej” na regulację problematyki domniemań w prawie polskim dostrzegają Z. Radwański i M. Zieliński.<sup>2</sup>

W konstrukcji normatywnej domniemania dotyczącego władającego powierzchnią ziemi mamy odwołanie jednocześnie do instytucji prawa cywilnego, postępowania cy-

wilnego i prawa administracyjnego, które łącznie tworzą domniemanie adresowane do władającego powierzchnią ziemi.<sup>3</sup> Dla wyznaczenia normy domniemania przepisy prawa nie muszą używać określenia „domniemanie”. Warto podkreślić, że z powodów stylistycznych ustawodawca często stosuje także inne zwroty językowe, które zastępują słowo „domniemanie”.

W potocznym ujęciu domniemanie jest związane z pewnym sposobem rozumowania wynikającym z rachunku prawdopodobieństwa wystąpienia określonych następstw faktów.<sup>4</sup>

Prawdopodobieństwo możemy określić jako liczbę, wyrażającą na gruncie przyjętych pewnych założeń szanse nastąpienia jakiegoś przyszłego niepewnego zdarzenia, należącego do zbioru zdarzeń losowych.<sup>5</sup> Prawdopodobieństwo jest łączone z wypowiedziami probabilistycznymi, które bezpośrednio dotyczą obiektywnej rzeczywistości.

Prawdopodobieństwo charakteryzuje też pewną rzeczywistość, której dotyczy domniemanie prawne. Możemy mówić o występowaniu zespołu zdarzeń usytuowanych w stabilnych i powtarzających się warunkach opisanych w hipotezie normy prawnej. Wypowiedzi probabilistyczne sformułowane za pomocą normy prawnej są interpretowane w ramach instytucji prawnej domniemania. Koncepcja traktująca prawdopodobieństwo jako charakterystykę sądów nazywana jest „teorią prawdopodobieństwa logicznego”.<sup>6</sup> Element prawdopodobieństwa łączy tu się z ryzykiem wystąpienia następstw.<sup>7</sup> Niepewność pogłębia takie ryzyko. Jeżeli mamy do czynienia z faktem A, to według dużego prawdopodobieństwa powinien wystąpić fakt B. Jeżeli występuje domniemanie, to przepisy nakazują pod pewnymi warunkami uznawać określonego rodzaju fakty jako prawnie ustalone. W pewnych sytuacjach przepisy nakazują też uznawać, że istnieje określony stan faktyczny, który jest istotny z prawnego punktu widzenia, aż do czasu, kiedy zostanie należycie wykazane istnienie odmiennego stanu faktycznego. Występuje wtedy domniemanie prawne formalne.

Domniemanie prawne materialne ma miejsce wtedy, gdy ustawa nakazuje przyjmować, że jeśli ktoś zdoła wykazać w postępowaniu dowodowym, że zaszło zdarzenie X, to wtedy należy uznawać na tej podstawie, iż zaszło zdarzenie Y (prawnie narzucona dyrektywa inferencyjna).<sup>8</sup> Według Z. Ziemińskiego „domniemania prawne ułatwiają dowód w tych przypadkach, w których ustawodawca uważał to za pożądane (...), przerzucając na stronę przeciwną ewentualny ciężar obalenia domniemania”.<sup>9</sup>

Domniemanie prawne tworzy narzuconą przez ustawę dyrektywę inferencyjną wnioskowania z jednych faktów o innych.<sup>10</sup> W ocenie cytowanego autora obowiązywanie domniemań prawnych jest wyraźnym przejawem tego, iż ustalanie faktów w procesie sądowym jest czynnością unormowaną przez prawnie wiążące dyrektywy i ma charakter czynności konwencjonalnej, ukonstytuowanej przez swoiste reguły, reguły uznawania twierdzeń za należyte uzasadnione w procesie.<sup>11</sup> Prawdopodobieństwo wystąpienia następstw, które są regulowane przepisami prawa ochrony środowiska jest związane z pojęciem ryzyka.

Ryzyko należy do zagadnień podstawowych, które są przedmiotem działań składających się na proces gospodarowania odpadami. Według słownika języka polskiego mianem ryzyka określa się wszelkiego rodzaju działalność, która wiąże się z możliwością lub prawdopodobieństwem, że coś się nie uda. Ryzyko może być związane także z realizacją przedsięwzięcia, którego wynik jest nieznan, niepewny lub problematyczny.<sup>12</sup> W okresie międzywojennym w procesie stosowania prawa regulującego odpowiedzialność cywilną wykorzystywano założenia teorii ryzyka. Według B. Nietykszy przez ryzyko należy rozumieć „niepewność w działaniu, możliwą do przewidzenia za pomocą rachunku prawdopodobieństwa (metoda matematyczna) lub prawdopodobieństwa zdarzeń określonych szacunkowo na podstawie posiadanych informacji, aktualnego stanu wiedzy, doświadcze-

nia i intuicji”.<sup>13</sup> Zdaniem F. Orłowicza „ryzyko to wyliczona lub oszacowana ewentualność nieosiągnięcia założonych wyników, grożąca podejmującemu decyzję skutek spełnienia się przewidywanych niebezpieczeństw należących do istoty przedsięwzięcia lub związanych z nim, gdy podejmujący decyzję nie ma pewności, że one nastąpią i spowodują szkody, lecz jest przekonany, że mimo ich urzeczywistnienia podjęta decyzja jest decyzją optymalną”.<sup>14</sup> W ocenie B. Minca ryzyko oznacza „możliwość powstania odchylenia od zamierzonych efektów działania”, przy czym, gdy „odchylenia te nie mogą być przewidziane żadnym określonym stopniem prawdopodobieństwa, przyjmuje się, iż zachodzi pełna niepewność”.<sup>15</sup> A. Daniluk i B. Poskrobko wyodrębniają pojęcie ryzyka ekologicznego<sup>16</sup> w postaci ryzyka bezpośredniego i pośredniego. Bezpośrednie ryzyko ekologiczne oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia strat w przedsiębiorstwie w związku z awarią systemów ochrony środowiska lub wystąpieniem nadzwyczajnych sytuacji w środowisku. Pośrednie ryzyko ekologiczne jest związane z prawdopodobieństwem wystąpienia takich następstw w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, które nie spowodują w nim bezpośrednich strat, nie zagrażają życiu i zdrowiu pracowników, ale negatywnie wpłyną na stan środowiska przyrodniczego. Podstawą pozwalającą na określenie ryzyka jest ustalenie przyczyn, z powodu których nie zostały osiągnięte cele założone w procesie decyzyjnym.<sup>17</sup> Widoczne jest to w sposób szczególny na gruncie przepisów ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (u.o.).<sup>18</sup>

W literaturze z zakresu prawa cywilnego wypracowano główny trzon teorii związanej z instytucją domniemania. Dorobek ten jest wykorzystywany także w procesie stosowania oraz interpretacji przepisów u.o. Na gruncie ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (k.p.c.)<sup>19</sup> możemy mówić o dwóch rodzajach domniemań.<sup>20</sup> Jest to domniemanie faktyczne oraz domniemanie prawne. Według art. 231 k.p.c. sąd może

uznać za ustalone fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli wniosek taki można wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). Zgodnie z art. 234 k.p.c. domniemania ustanowione przez prawo (domniemania prawne) wiążą sąd; mogą być jednak obalone, ilekroć ustawa tego nie wyłącza. Domniemanie faktyczne polega na tym, że sąd posiada kompetencję do uznania za ustalone fakty, co do istnienia których orzeka na podstawie wniosku wyprowadzonego z innych faktów ustalonych już według ogólnych reguł dowodowych. Wnioskowanie takie opiera sąd na swojej wiedzy, a w szczególności na doświadczeniu społecznym, pozwalającym dostrzec pewne typowe związki między określonymi rodzajami zdarzeń.<sup>21</sup>

Domniemanie prawne wyznaczone jest przez normę prawną, która każe w swoisty sposób wiązać ze sobą dwie klasy faktów:

- 1) podstawę domniemania z
- 2) wnioskiem domniemania (faktem domniemywanym).

Powiązanie to „polega na tym, że jeżeli sąd ustali zgodnie z ogólnymi regułami dowodowymi (a więc również i na zasadzie domniemania faktycznego) fakt stanowiący podstawę domniemania, to obowiązany jest przyjąć bez dowodu istnienie faktu wskazanego we wniosku domniemania”.<sup>22</sup> Według stanowiska SN „Instytucja domniemania prawnego, zdefiniowana w przepisie art. 234 k.p.c. konstruowana jest w oparciu o przepisy prawa materialnego a nie procesowego, a jej istota wyraża się w tym, że dowód określonego w normie prawnej faktu zastępuje dowód faktu, z którego dana osoba wywodzi skutki prawne albo bezpośrednio dowód istnienia określonego prawa, stosunku prawnego lub jego istotnego elementu”.<sup>23</sup>

Norma prawna może wskazywać jako przesłankę lub wniosek domniemania nie tylko jakieś zjawiska przebiegające w przyrodzie, ale także prawa lub stosunki prawne. W ten sposób można wyodrębnić domniemanie co do faktu i domniemanie co do prawa. Wy-

różnienie to nie posiada większego znaczenia prawnego, ponieważ budowa normy tworzącej domniemanie oraz jej funkcja jest w tych dwóch przypadkach identyczna.<sup>24</sup>

W kategorii domniemań prawnych możemy wyróżnić:

- 1) domniemania prawne zwykłe (wzruszalne). Charakteryzują się tym, że dopuszczalne jest bez ograniczeń prowadzenie przeciwdowodu;
- 2) domniemania prawne kwalifikowane, w stosunku do których szczególnie normy prawne w sposób w nich wskazany ograniczają dopuszczalność dowodu przeciwnego.

Należy podkreślić, że przepisy prawne mogą także zakazywać w określonych przypadkach prowadzenia jakiegokolwiek dowodu przeciwnego (domniemania prawne niewzruszalne).

Według A. Kunickiego „Funkcja domniemań prawnych w zakresie rozkładu ciężaru dowodu jest funkcją wtórną w stosunku do głównego zadania tej konstrukcji, jakie stanowi ochrona praw podmiotowych oraz zaprowadzenie ładu i stabilności w sytuacjach niepewnych i wątpliwych”.<sup>25</sup> Jego zdaniem zasadniczym polem funkcjonowania domniemań jest nie proces, lecz prawo materialne. Autor ten uważa, że rola domniemań prawnych jako środka ochrony praw podmiotowych szczególnie jaskrawo uwydatnia się w stosunkach prawa rzeczowego.<sup>26</sup> F. Zoll łączy problem domniemań z problemem dowodu. Uważa, że „domniemania prawne polegają na tym, że na podstawie przepisów ustawy dowód na fakt będący tylko w związku prawdopodobieństwa ze zdarzeniem, o które w procesie idzie, zastępuje dowód owego zdarzenia”.<sup>27</sup> Według A. Woltera rzeczą celową jest odróżnianie domniemania faktu od domniemania prawa i podział taki posiada „pokrycie w obowiązujących przepisach prawnych”.<sup>28</sup> W koncepcji M. Cieślaka domniemania faktyczne opierają się jedynie na faktycznym związku zjawisk w przeciwieństwie do domniemań prawnych, których podstawą jest

powiązanie normatywne. Autor ten wyodrębnił domniemania prawne w znaczeniu abstrakcyjnym i domniemania w znaczeniu konkretnym. Pierwsze nakazują z określonych ogólnie warunków wywieść wniosek o zajściu ogólnie określonego faktu i stają się po prostu normą prawną. Drugie obejmują konkretne wypadki i sprowadzają się do uznania określonego faktu ze względu na związek z konkretnymi warunkami. Norma domniemania konkretnego dotyczy konkretnego wypadku. M. Cieślak wskazuje na następujące funkcje domniemania:

- 1) skrócenie i uproszczenie postępowania dowodowego,
- 2) w ogóle umożliwienie dowodzenia,
- 3) regulowanie rozkładu ciężaru dowodu oraz
- 4) formalizowanie oceny dowodów.<sup>29</sup>

Przy analizowaniu instytucji domniemania prawnego istotne znaczenie praktyczne ma dopuszczalność przeciwdowodu.<sup>30</sup> Oznacza ona możliwość wykazania faktów przeciwnych do faktów domniemywanych. Zgodnie z art. 234 k.p.c. domniemania ustanowione przez prawo (domniemania prawne) wiążą sąd. Mogą być one jednak obalone, ilekroć ustawa tego nie wyłącza. Jeżeli nie ma zastrzeżenia ustawowego wniosek domniemania może być obalony przez ustalenie w sposób, który jest określony przy pomocy ogólnych reguł dowodowych, że rzeczywistość jest inna niż wynika to z wniosku domniemania. Kwestionując przesłankę domniemania, a nie wniosek, nie nastąpi obalenie domniemania. Według Z. Radwańskiego i M. Zielińskiego, „obalenie domniemania prawnego polega na udowodnieniu, że rzeczywisty stan faktyczny lub prawny jest inny, niż wskazany we wniosku domniemania”.<sup>31</sup> W celu obalenia domniemania można posługiwać się wszelkimi dopuszczalnymi środkami dowodowymi.<sup>32</sup> Do obalenia domniemania może dojść wówczas, gdy środki dowodowe dają podstawę do niewątpliwego ustalenia stanu faktycznego lub prawnego, który jest inny od wskazanego we wniosku domniemania. W sytuacji, kiedy wniosek

domniemania wskazuje fakty, wówczas obalenie takiego domniemania sprowadza się do prostego dowodu, że w konkretnej, rozpatrywanej sprawie było inaczej.<sup>33</sup>

Jak wynika z orzecznictwa SN zasady wzruszenia domniemania prawnego nie mają zastosowania do domniemania faktycznego ze względu na znaczne różnice pomiędzy tymi domniemaniami. „O ile domniemanie prawne, zawierające ustawowy nakaz przyjęcia określonego faktu w razie ustalenia innego faktu, wymaga obalenia w drodze dowodu przeciwnego, to domniemanie faktyczne, będące rozumowaniem sędziego opartym na wiedzy i doświadczeniu, może być wzruszone przez wykazanie nieprawidłowości tego rozumowania. Ta nieprawidłowość może polegać na tym, że fakt przyjęty przez sąd za podstawę wniosku o innym fakcie nie został ustalony, albo też na tym, że fakty składające się na podstawę domniemania faktycznego nie uzasadniają, w świetle wiedzy i doświadczenia życiowego, wyprowadzonego z niej wniosku”.<sup>34</sup>

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie analizując sytuację prawną posiadacza odpadów na gruncie art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o. stwierdził, że „ustawa o odpadach jako posiadacza odpadów określa każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną). Ponieważ faktycznie włada odpadami przede wszystkim ich wytwórca, a jest nim każdy, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (art. 3 ust. 3 pkt 22 ustawy o odpadach), obowiązkiem organu jest przede wszystkim przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego celem ustalenia posiadacza odpadów. Jeżeli okaże się to niemożliwe, wówczas działa domniemanie, iż władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. W takim wypadku organ winien ustalić, kto jest osobą władającą”.<sup>35</sup> Zdaniem K. Gruszeckiego „W trakcie postępowania administracyjnego mającego na celu ustalenie podmiotów odpowiedzialnych

za konkretne odpady w przypadku próby obalenia domniemania z art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy o odpadach, organy administracji w pierwszej kolejności powinny podjąć działania zmierzające do ustalenia wytwórcy odpadów stanowiących przedmiot postępowania, a następnie komu zostały one przekazane oraz czy podmiot ten był upoważniony do ich przyjęcia”.<sup>36</sup> Według cytowanego wyżej autora domniemanie wynikające z art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o. wprowadzające odpowiedzialność za odpady władającego nieruchomością, na której się one znajdują, ma charakter obalany. W przypadku jego zanegowania znajduje zastosowanie dopiero wówczas, gdy przeprowadzenie innych środków dowodowych nie doprowadzi do ustalenia, kto jest posiadaczem odpadów. Zgodnie z ogólnymi regułami, ciężar dowodu w ocenie K. Gruszeckiego w tym zakresie został przeniesiony na podmiot zmierzający do podważenia twierdzeń wynikających z domniemania.

Obalenie domniemania wynikającego z treści art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o. może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w indywidualnej sprawie. W przypadku, gdy nie można ustalić podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za odpady, powinno zacząć działać domniemanie z art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o. Inaczej mówiąc, jeśli domniemanie nie zostanie obalone, odpowiedzialność za odpady będzie ponosił władający powierzchnią ziemi, na której odpady się znajdują. W konsekwencji zaistnienia takiej sytuacji wójt, burmistrz lub prezydent miasta na podstawie art. 34 ust. 1 u.o. może nałożyć na posiadacza odpadów obowiązek ich usunięcia z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania. Władający powierzchnią ziemi może zwolnić się z odpowiedzialności za odpady poprzez wykazanie, że odpadem włada lub władał faktycznie inny podmiot. Władający powierzchnią ziemi powinien wyraźnie wskazać innego posiadacza odpadów. Jeżeli władający powierzchnią ziemi pomyślnie dla siebie przeprowadzi taki dowód, to brak będzie przesłanek do wydawania decyzji na podstawie art. 34 u.o.

**Kto jest władającym powierzchnią ziemi?**

Pojęcie władającego powierzchnią ziemi definiuje wprost ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Poś).<sup>37</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 44 ustawy przez władającego powierzchnią ziemi rozumie się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>38</sup> ujawniono inny podmiot władający gruntem, podmiot ujawniony jako władający. W konsekwencji ten podmiot jest odpowiedzialny za prawidłowe postępowanie z odpadami.

Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Własność jest prawem, którego przedmiotem są rzeczy jako przedmioty materialne. Treścią tego prawa jest moc używania i korzystania z rzeczy, z wyłączeniem innych osób. Korzystanie z rzeczy oznacza władanie rzeczą, dokonywanie jej zmian oraz prawo do zniszczenia rzeczy i pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy. Rozporządzenie rzeczą obejmuje przeniesienie własności, zbycie, obciążenie oraz oddanie w posiadanie. Właściciel może uczynić z rzeczą wszystko to, czego nie zakazują mu ustawy i zasady współżycia społecznego.<sup>39</sup> Jeżeli własność tej samej rzeczy przysługuje kilku osobom, mamy do czynienia ze współwłasnością (art. 195 k.c.). Współwłasność może występować pod postacią współwłasności w częściach ułamkowych albo współwłasności łącznej.

Podstawowe znaczenie dla ustalenia pojęcia nieruchomości ma art. 46 i art. 46<sup>1</sup> k.c. Według legalnej definicji zawartej w k.c. nieruchomościami są grunty i budynki oraz ich części, czyli lokale, o ile stanowią przedmiot tzw. odrębnej własności. 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. Część powierzchni ziemskiej jest odrębnym przedmiotem własności, jeżeli jest oddzielona w znaczeniu prawnym od pozostałej powierzchni w taki sposób, że może stanowić samodzielny przedmiot obrotu prawnego. Wyodrębnienie gruntu wymaga określenia jego granic zewnętrznych.

Dla uznania danego obszaru gruntu za nieruchomość konieczne jest jej wyodrębnienie od innych otaczających go gruntów. Określony grunt może stać się nieruchomością w wyniku skonkretyzowania jego przedmiotowego zakresu. Następuje to przez określenie jego zewnętrznych granic. Nieruchomość gruntowa traktowana jako część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności może składać się z jednej lub kilku działek gruntu. Budynki (i inne budowle) tylko wtedy stanowią część składową nieruchomości gruntowej (gruntu), gdy są z nim trwale związane. W przeciwnym razie stanowią rzecz ruchomą. Wszelkie budowle tylko przejściowo lub w nietrwały sposób związane z gruntem nie stanowią jego części składowej. Dotyczy to w szczególności baraków, kiosków i pawilonów.

Tytuł prawny do korzystania z nieruchomości należy oceniać według prawa cywilnego. Może on wynikać zarówno z prawa własności i innych praw rzeczowych, jak i z umów najmu lub dzierżawy bądź z innych stosunków zobowiązaniowych. Dla ustalenia władającego powierzchnią ziemi istotne znaczenie ma ewidencja gruntów i budynków. Obejmuje ona informacje dotyczące:

- 1) gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;

- 2) budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
- 3) lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

W ewidencji gruntów i budynków wykazuje się także:

- 1) właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – inne osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części;
- 2) miejsce zamieszkania lub siedzibę właściciela;
- 3) informacje o wpisaniu do rejestru zabudków;
- 4) wartość nieruchomości.

Grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie rządowej tabeli klas gruntów.<sup>40</sup> Ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach.

Zadania marszałka województwa w zakresie geodezji i kartografii, obejmują w szczególności:

- 1) prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 2) zlecenie wykonania i udostępnianie map topograficznych i tematycznych dla obszarów właściwych województw;
- 3) tworzenie, w uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju, oraz prowadzenie i udostępnianie bazy danych, oraz standardowych opracowaniach kartograficznych w skali 1:10 000;
- 4) analizę zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie i koordynację prac urządzeniowo-rolnych;
- 5) monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji;
- 6) współdziałanie z Głównym Geodetą Kraju w prowadzeniu państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, w tym

prowadzenie bazy danych, w części dotyczącej obszaru województwa.

Zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej są realizowane przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Obejmują one w szczególności:

- 1) realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii;
- 2) organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym: a) rejestrację stanów prawnych i faktycznych nieruchomości (kataster), b) pomiarów geodezyjnych i opracowań kartograficznych, c) fotogrametrycznych zdjęć powierzchni kraju i opracowań fotogrametrycznych, d) wydawanie urzędowych map i atlasów terytorium Polski, e) prowadzenie krajowego systemu informacji o terenie;
- 3) administrowanie państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym i jego aktualizację oraz
- 4) kontrolowanie urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii.

### **Jakie są podstawy odpowiedzialności władającego powierzchnią ziemi jako domniemanego posiadacza odpadów?**

Odpowiedzialność należy do tych instytucji prawnych ochrony środowiska, które są przedmiotem licznych kontrowersji w procesie praktycznego stosowania przepisów. Jest ona szczególnie ważnym zagadnieniem w postępowaniu z odpadami. Z tych powodów uważam za potrzebne i celowe wyjaśnienie ogólnego znaczenia odpowiedzialności prawnej. Przez odpowiedzialność prawną W. Lang rozumie zasadę ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i

przypisywane prawnie określonego podmiotowi w danym porządku prawnym.<sup>41</sup> Uwzględniając tradycyjny podział systemu prawa na gałęzie można wyodrębnić trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności prawnej: cywilną, karną i administracyjną. W. Radecki w instytucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska wyróżnia cztery elementy:

- 1) podmiot ponoszący odpowiedzialność;
- 2) zdarzenie lub stan rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej;
- 3) zasadę, według której przypisuje się to zdarzenie lub stan rzeczy podmiotowi ponoszącemu odpowiedzialność;
- 4) ujemne konsekwencje podmiotu ponoszącego odpowiedzialność, które mogą mieć charakter osobisty albo majątkowy.<sup>42</sup>

W przepisach ustawy Poś w tytule VI uregulowane są trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności w ochronie środowiska: cywilna, karna i administracyjna. Zdaniem W. Radeckiego przepisy dotyczące odpowiedzialności w ustawie Poś nie mają charakteru przepisów ogólnych o odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska.<sup>43</sup> Normy te występują w wielu aktach prawnych i to nie tylko związanych bezpośrednio z ochroną środowiska, takich jak np. kodeks cywilny (k.c.)<sup>44</sup> czy kodeks karny (k.k.).<sup>45</sup>

Jedną z ważniejszych podstaw materialnej odpowiedzialności za postępowanie z odpadami jest zasada „zanieczyszczający płaci”. Oznacza ona, że koszty gospodarowania odpadami powinny być ponoszone przede wszystkim przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzednich posiadaczy odpadów. Państwa członkowskie mogą określić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz przez dystrybutorów produktów tego rodzaju. Zasada „zanieczyszczający płaci” jest wiodącą zasadą postępowania z odpadami na szczeblu europejskim i międzynarodowym.<sup>46</sup> Zanieczyszczający powinien ponosić koszty równoważnych dzia-

łań umożliwiających osiągnięcie celów w zakresie gospodarki odpadami albo jeśli celów takich nie określono, koszty działań niezbędnych do spełnienia zalecanych norm lub koszty równoważnych działań wskazanych przez administrację publiczną. Według B. Draniewicza zasada „zanieczyszczający płaci” nie jest bezwzględnie obowiązująca.<sup>47</sup> Jego zdaniem „daje się zaobserwować pewną tendencję myślenia, zgodnie z którą coraz większą uwagę przywiązuje się do rozłożenia szkód ekologicznych na większą ilość podmiotów, w tym osoby poszkodowane, jak i pozostałych użytkowników środowiska”.<sup>48</sup> Zgadza się z poglądem A. Lipińskiego, który twierdzi, że omawiana zasada musi podlegać konkretyzacji w drodze rozwiązań szczegółowych, które tworzą prawny system ochrony środowiska.<sup>49</sup>

Pojęcie odpowiedzialności administracyjnej jest związane z instytucją prawną przymusu administracyjnego. Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska ma miejsce w okolicznościach naruszenia przez zobowiązany podmiot ustaleń ostatecznej decyzji administracyjnej lub obowiązków nałożonych *ex lege* w sferze ochrony środowiska.<sup>50</sup> Według M. Górskiego odpowiedzialność administracyjna jest egzekwowana przez organy administracji, poprzez odpowiednie decyzje administracyjne. Odpowiedzialność ta ma stosunkowo najszerszy zakres przedmiotowy.<sup>51</sup> A. Lipiński pod pojęciem odpowiedzialności administracyjnej rozumie ustalone przez organ administracji publicznej nakazy (zakazy) określonego zachowania się, zwłaszcza w postaci: nakazu wstrzymania działalności, cofnięcia (ograniczenia zakresu) decyzji zezwalającej na oznaczony sposób korzystania ze środowiska (jego zasobów), nakazu wykonania stosownych urządzeń ochronnych, usunięcia stwierdzonych uchybień czy też ich szkodliwych następstw, ustanawiane przeważnie w razie naruszenia ustalonych wymagań.<sup>52</sup> Zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej w ustawie Poś uregulowane są w art. 362–375. Na podstawie tych przepisów można wyodrębnić następu-

jące instrumenty odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska: decyzję zobowiązującą dany podmiot do ograniczenia oddziaływania na środowisko i przywrócenia go do stanu poprzedniego (sankcyjną decyzję zobowiązującą) oraz decyzję o wstrzymaniu działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną lub o wstrzymaniu ruchu instalacji (sankcyjną decyzję wstrzymującą). Charakter sankcyjny posiadają także decyzje cofające bądź ograniczające uzyskane wcześniej uprawnienia do korzystania ze środowiska.<sup>53</sup>

Posiadaczem odpadów zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 13 u.o. jest każdy, kto faktycznie włada odpadami (wytwórca odpadów, inna osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów. Jest on jednym z głównych adresatów obowiązków wynikających z przepisów u.o. W stosunku do posiadacza obowiązuje analizowana instytucja domniemania.<sup>54</sup> Rozdział czwarty u.o. reguluje obowiązki reglamentacyjne dotyczące posiadaczy odpadów. Sprawdzają się one zasadniczo do konieczności uzyskania zgody organu administracji na wykonywanie pewnych działań. Obowiązki te możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje obowiązki dotyczące podmiotów wytwarzających odpady. Drugą grupę tworzą obowiązki skierowane do podmiotów zajmujących się gospodarowaniem odpadami.

Rada Ministrów przygotowała 8 lipca 2010 r. założenia do projektu ustawy o odpadach (p.u.o.).<sup>55</sup> Stanowią one transpozycję dyrektywy 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy zwanych dyrektywą ramową.<sup>56</sup> W przepisach p.u.o. pozostawiono dotychczasową konstrukcję normatywną domniemania, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. W projekcie znalazł się rozdział 8 zatytułowany Usuwanie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania Według art. 27 ust.

1 p.u.o. posiadacz odpadów będzie obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z wyżej wymienioną procedurą, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, będzie mógł nakazać posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem gdy obowiązek usunięcia odpadów będzie skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami.

Nakaz usunięcia odpadów z terenów zamkniętych oraz z nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi, a niebędących w posiadaniu innego podmiotu będzie wydawał właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeżeli posiadacz odpadów nie będzie posiadał tytułu prawnego do nieruchomości, z której będzie obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi będzie obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji – organowi egzekucyjnemu. Ponadto według projektowanych przepisów w tym zakresie, władającemu powierzchnią ziemi przysługuje od posiadacza odpadów wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości.

**dr Piotr Korzeniowski**  
Radca prawny, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa  
i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego  
i Nauki Administracji,  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska

<sup>1</sup> Zob. W. Czachórski, *Domniemania prawne w projekcie kodeksu cywilnego polskiego*, PiP 1948/5–6, s. 46 i n.

<sup>2</sup> Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy prawa cywilnego*, [w:] M. Safjan, *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 369.

<sup>3</sup> Por. J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, s. 172 i n.

<sup>4</sup> Teoria prawdopodobieństwa jest stosowana rów-

- noległe w analizie gier hazardowych oraz w wielu dziedzinach nauki.
- <sup>5</sup> W. Wolter, M. Lipczyńska, *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa–Wrocław 1973, s. 217.
- <sup>6</sup> S. Amsterdamski, A. Augustynek, W. Mejbaum, *Prawo, konieczność, prawdopodobieństwo*, Warszawa 1964, s. 21.
- <sup>7</sup> K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1974, s. 119.
- <sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 221.
- <sup>9</sup> Tamże, s. 222.
- <sup>10</sup> Tamże.
- <sup>11</sup> Tamże.
- <sup>12</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981, s. 155.
- <sup>13</sup> B. Nietyksza, *Eksperyment – ryzyko–odpowiedzialność karna*, Warszawa 1967, s. 206.
- <sup>14</sup> F. Orłowicz, *Ryzyko gospodarcze a prawo karne*, Nowe Prawo 1968/3, s. 358.
- <sup>15</sup> B. Minc, *O ryzyku i niepewności*, *Ekonomista* 1969/2, s. 480.
- <sup>16</sup> A. Daniluk, B. Poskrobko, *Ryzyko ekologiczne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Przedsiębiorstwo w okresie kształtowania zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2001, s. 120.
- <sup>17</sup> Tamże.
- <sup>18</sup> Zob. też P. Wójcik, *Nowa ustawa o odpadach*, *PiŚ* 2009/4, s. 41–50.
- <sup>19</sup> Dz.U. z 1964 nr.43, poz. 296 ze zm.
- <sup>20</sup> W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 153.
- <sup>21</sup> Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 59.
- <sup>22</sup> Tamże, s. 60.
- <sup>23</sup> Wyrok SN z 21.04.2010 r., V CSK 328/09, LEX 627251.
- <sup>24</sup> Z. Radwański, *Zarys części ogólnej...*, s. 60.
- <sup>25</sup> A. Kunicki, *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969, s. 15.
- <sup>26</sup> Tamże, s. 16.
- <sup>27</sup> F. Zoll, *Prawo cywilne*, Poznań 1931, s. 273.
- <sup>28</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1967, s. 35.
- <sup>29</sup> Cyt. za A. Wolter, *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1967, s. 143.
- <sup>30</sup> J. Dąbrowa, *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1962, s. 25.
- <sup>31</sup> Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy...*, s. 378.
- <sup>32</sup> J. Nowacki, *Domniemania prawne*, Katowice 1976, s. 37.
- <sup>33</sup> Z. Radwański, M. Zieliński, *Normy i przepisy...*, s. 378.
- <sup>34</sup> Wyrok SN z 30.03.2000 r., III CKN 811/98, LEX 51364.
- <sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2004 r., IV SA 2710/03, LEX 152400.
- <sup>36</sup> Glosa, 2005/3, 141.
- <sup>37</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
- <sup>38</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.
- <sup>39</sup> Zob. szerzej na temat konstrukcji teoretycznej pojęcia zasad współzycia społecznego, L. Krąkowski, *Zasady współzycia społecznego w stosunkach pracy*, Warszawa 1970, s. 61 i n.
- <sup>40</sup> Zob. szerzej, S. Białousz, *Kartografia i bonitacja gleb*, [w:] F. Kuźnicki, S. Białousz, P. Skłodowski, *Podstawy gleboznawstwa z elementami kartografii i ochrony gleb*, Warszawa 1979, s. 355 i n.
- <sup>41</sup> W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, *ZNUMK* z. 31, *Prawo VIII*, Toruń 1968, s. 12.
- <sup>42</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 60–61.
- <sup>43</sup> W. Radecki, *Tytuł VI. Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1105.
- <sup>44</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- <sup>45</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
- <sup>46</sup> Zob. M. Nyka, *Międzynarodowe prawo gospodarcze jako prawo integracji ekologicznej*, *PiŚ* 2009/3, s. 54–66.
- <sup>47</sup> B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, Warszawa 2009, s. 45.
- <sup>48</sup> Tamże.
- <sup>49</sup> Lipiński A, *Z problematyki zasady „zanieczyszczający płaci”*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008, s. 146.
- <sup>50</sup> L. Jastrzębski, *Odpowiedzialność administracyjna za naruszenie środowiska*, *OMT* 1986/10, s. 8–13.
- <sup>51</sup> A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna ...*, s. 191.
- <sup>52</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 314–315.
- <sup>53</sup> A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, [w:] M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 192.
- <sup>54</sup> Zob. też B. Draniewicz, *Podrzucone odpady Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2004 r.*, *OiŚ* 2006/1, s. 36–42; Por. T. Czech, *Odpowiedzialność ekologiczna władającego. Odpowiedzialność władającego powierzchnią ziemi na podstawie art. 12 ust. 2–3 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, *PiŚ* 2009/3, s. 77–92.
- <sup>55</sup> Wersja z 8 czerwca 2010 r., dostępna na stronie: [http://www.mos.gov.pl/kategoria/3915\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_odpadach\\_projekt\\_zalozen\\_do\\_projektu\\_ustawy/](http://www.mos.gov.pl/kategoria/3915_projekt_ustawy_o_odpadach_projekt_zalozen_do_projektu_ustawy/)
- <sup>56</sup> Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008, s. 3