



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 grudnia 2018 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA	Anna Klotz
Sędziowie: sędzia WSA	Joanna Janiszewska-Ziołek (spr.)
sędzia WSA	Jarosław Wichrowski
Protokolant: asystent sędziego	Magdalena Gadecka-Kauczor

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 grudnia 2018 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świeciu
na uchwałę Rady Gminy Osie
z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XIII/100/16
w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność § 2 ust. 3, § 6 pkt 1 i 2, § 10 ust. 1, 2 i 3 i § 12 załącznika zaskarżonej uchwały,
2. w pozostałym zakresie skargę oddala skargę.

Otwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne

od dnia 26.02.2019

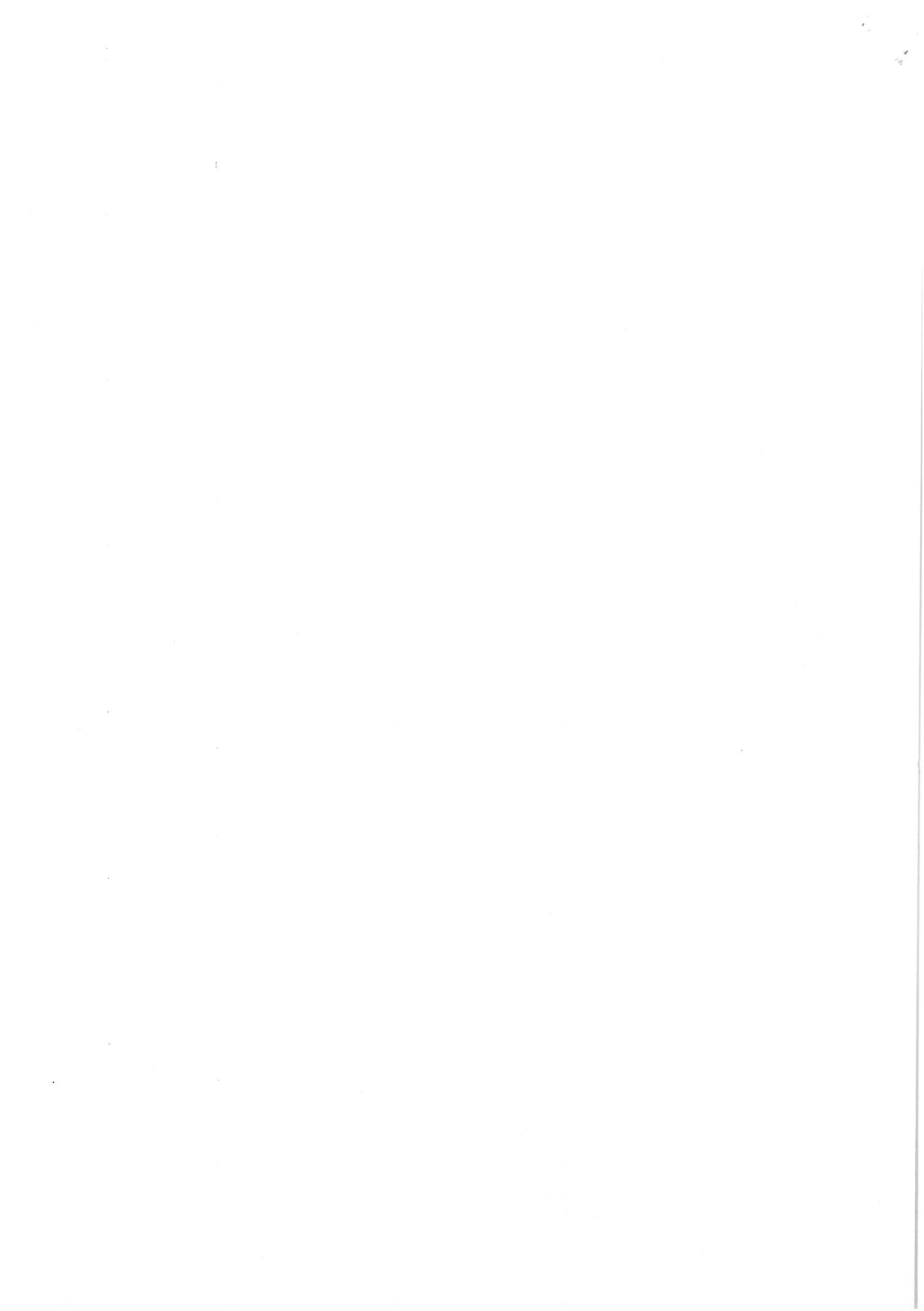
Bydgoszcz, dn. 23.04.2019

Sekretarz Sądowy



Na oryginalne właściwe podpisy
zgodność odpisu z oryginałem

starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniecka



UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Świeciu wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Osie z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XIII/100/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Osie, którą zaskarżył w zakresie:

- § 2 ust. 2 załącznika do Uchwały w części zdania wskazującego, że "mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji";
- § 2 ust. 3 załącznika do Uchwały – w całości
- § 4 pkt 5 załącznika do Uchwały – w części dotyczącej nałożonego obowiązku selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych,
- § 6 pkt 1 i 2 załącznika do Uchwały – w całości,
- § 10 ust. 1,2,3 załącznika do Uchwały - w całości;
- § 12 Załącznika do Uchwały - w całości.

Skarżący zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, tj. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 j.t. z późn. zm.) oraz § 135 w zw. z § 134 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 j.t.) poprzez wprowadzenie w uchwale zapisów stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej oraz naruszenie § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 j.t.) poprzez zawarcie w uchwale kwestii będących przedmiotem uregulowania innych przepisów ustaw.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej powyżej części.

Organ uznał skargę za zasadną w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę zwrócił jedynie uwagę, że zakwestionowana uchwała stanowiła przedmiot oceny nadzoru i była opiniowana przez inspektora sanitarnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna jedynie częściowo.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia. Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Osie nr XIII/100/16 podjęta 28 czerwca 2016 r. i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 – zwanej dalej "u.c.p.g.").

Jest poza sporem, że zaskarżona Uchwała – jak każda uchwała mająca za przedmiot regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie – jest aktem prawa miejscowego. Wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g. Dokonując

bardziej szczegółowej klasyfikacji takiego aktu należy stwierdzić, że mieści się ona w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W odniesieniu do regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 u.c.p.g.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; jest aktem: o zasięgu lokalnym i rangi podstawowej, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; a ponadto aktem wymagającym ogłoszenia.

W myśl art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908 ze zm.). Jedną z podstawowych zasad tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu (załącznika do zaskarżonej uchwały), jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tudzież powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregoś z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

W myśl art. 4 ust. 2 u.c.p.g. – regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników;
- częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący i powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż

wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Odnosząc się w sposób bardziej szczegółowy do zaskarżonych przepisów Regulaminu i związanych z nimi zarzutów należy wskazać, co następuje.

Pierwszy z zarzutów skargi dotyczy regulacji § 2 ust. 2 w/w załącznika do zaskarżonej uchwały w części zapisu, że "mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji". Sąd nie podziela argumentacji skargi zaprezentowanej w tym zakresie. Zakwestionowany § 2 ust. 2 Regulaminu stanowi, że „mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody”. W ocenie Sądu skarżący błędnie normę powyższego przepisu odczytuje jako zgodę władz gminy na wykonywanie określonych czynności faktycznych na terenie nieruchomości stanowiących własność mieszkańców gminy Osie. Uzasadnienie stanowiska skarżącego nie zawiera żadnej argumentacji prawnej i zostało ograniczone do stwierdzenia, że zapis ten jest zbędny.

W ocenie Sądu zakwestionowany przepis nie narusza przepisów prawa. Po pierwsze nie zachodzi sprzeczność kwalifikowana istotnego naruszenia prawa, aby istniała podstawa do stwierdzenia nieważności w tej części załącznika do uchwały. Regulamin spełnia bowiem wymogi art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c – u.c.p.g, który to przepis (co należy powtórzyć) stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest poprzez zapewnienie czystości i porządku również ochrona dobra wspólnego, tj. ochrona środowiska naturalnego poprzez wprowadzenie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając zasady ustalonego postępowania przez właścicieli na terenie ich nieruchomości, rada nie wkracza w sferę ich prawa własności, ale reguluje określone zachowanie w tym miejscu. Organ stanowiący gminy ma z uwagi na ustawowy obowiązek zapewnić czystość. W ocenie Sądu pojecie to należy traktować szeroko, w tym również jako czystość powietrza, wód gruntowych itp. środowiska. Czystość w tym

znaczeniu będzie obejmowała również zachowanie czystości środowiska, a więc jego ochronę.

Z powyższych względów kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu ustawowego. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą: "ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). W akcie prawa miejscowego należało zatem określić ogólne zasady dotyczące mycia pojazdów poza myjniami. Sąd nie postrzega regulacji § 2 ust. 2 Regulaminu jako wyrażenia zgody na mycie pojazdów na własnej posesji. Organ stanowiący gminy wprowadził zasady utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, wskazując że może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów. W ten sposób Rada Gminy realizując obowiązek ustawowy określiła, że jedynym miejscem do mycia pojazdów poza warsztatami i myjniami jest własna posesja. Właściciele podejmując decyzję o wykorzystaniu własnej nieruchomości na mycie pojazdu muszą stosować się do zasad chroniących środowisko. Odnosząc się do przywołanego w uzasadnieniu skargi wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2009r. II OSK 1256/09 należy wskazać że zacytowany fragment zaczerpnięty został ze stanu faktycznego w powyższym wyroku, z uzasadnienia którego wynika, że objęta skargą uchwała dopuszczała mycie i naprawę pojazdu na własnej nieruchomości. Zwrócić jednak należy uwagę, że przepis aktu prawa miejscowego opisany w stanie faktycznym orzeczenia Sądu I instancji nie był przedmiotem badania przez NSA.

Sąd rozpoznając niniejszą skargę, nie będąc związany wymienionemu w skardze wyrokiem NSA zauważa, że w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały nie doszło do naruszenia przepisów prawa. Nie zachodzi również sprzeczność kwalifikowana istotnego naruszenia prawa, aby istniała podstawa do stwierdzenia nieważności w tej części załącznika do uchwały. Brak zasadności zarzutu w powyższym zakresie skutkowało oddaleniem skargi w tej części.

Sąd nie podzielił również zarzutu skargi sformułowanego co do § 4 pkt 5 załącznika do uchwały. W ocenie skarżącego przepis ten, nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, wydany został z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej albowiem odpady niebezpieczne podlegają szczególnym uregulowaniom określonym w ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Sąd zauważa jednak, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a regulamin utrzymania czystości i porządku powinien określać wymagania w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych – w tym między innymi odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Ponadto należy też podkreślić, że u.c.p.g. w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie nakazuje (w art. 1 a) stosować przepisy powołanej w skardze ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.- obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 992 z późn. zm.). Odesłanie to obejmuje również stosowanie art. 21 ust. 1 ustawy o odpadach, który wprowadza zakazy obejmujące mieszanie za sobą odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszanie odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, mieszanie odpadów niebezpiecznych z niebędącymi odpadami substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczanie substancji niebezpiecznych. Mieszanie wbrew warunkom określonym w/w przepisie jest deliktem administracyjnym przewidzianym w art. 194 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach. Wbrew twierdzeniom skargi zakwestionowany § 4 pkt 5 Regulaminu nie określa wymagań dotyczących postępowania z odpadami niebezpiecznymi, tym samym nie wkracza w zakres regulacji zastrzeżony do aktów rangi ustawowej. W ocenie Sądu określając zasady postępowania z odpadami budowlano – rozbiórkowymi Rada Gminy Osie uwzględniła jedynie konieczność realizacji zakazu mieszania tych odpadów z odpadami niebezpiecznymi. Taka wykładnia zakwestionowanego przepisu Regulaminu nie daje podstaw do formułowania zarzutu działania Rady Gminy Osie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Pozostałe zarzuty skargi Sąd uznał za uzasadnione.

Wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wskazana w skardze regulacja zawarta w § 2 ust. 3 Regulaminu. W ramach wskazanych przepisów Rada Gminy Osie określiła, że mycie pojazdów może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu. Przypomnieć należy, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. organ uchwałodawczy gminy upoważniony został wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Wymogi te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i stanowić jego realizację. Organ nie może ograniczać możliwości mycia tylko określonych części pojazdów poza myjniami, ponieważ takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Z prostego porównania treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 u.c.p.g. i wywodzących się z ustawy zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wynika, że treść § 2 ust. 3 Regulaminu, jako wkraczająca i ingerująca bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności, wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego, do regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może dotyczyć wyłącznie mycia nadwozi samochodu. Taka norma ogranicza - w sposób prawem nieuzasadniony - prawo własności, ograniczając zakres korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych, dozwolonych zachowań.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji Sąd również ocenił regulację zawartą w § 6 pkt i i 2 Regulaminu, zgodnie z którą pojemniki do gromadzenia odpadów należy ustawiać na wyrównanej i utwardzonej powierzchni zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota (pkt 1), a sposób ich usytuowania powinien dodatkowo zapewniać bezkolizyjny do nich dojazd. Zgodzić należy się ze skarżącym, że art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., upoważniający radę gminy do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, nie zezwala na ustalanie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników, ale istotne jest w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., aby właściciel wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i aby utrzymywał pojemniki w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym oraz technicznym. Przy czym nie ma podstaw do nakazywania właścicielowi, aby

zagwarantował bezkolizyjny dojazd do miejsca ustawienia pojemników w celu odebrania odpadów komunalnych i zmuszania go do wyznaczania miejsca posadowienia pojemników w miejscu szczegółowo określonym przez lokalnego uchwałodawcę. Dopuszczalną lokalizację pojemników służących do czasowego gromadzenia odpadów stałych określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 – obecnie Dz. U. z 2018 r., poz. 1202). Organ stanowiący gminy nie może zobowiązywać właścicieli nieruchomości do spełniania wymagań wynikających z tego aktu prawnego, gdyż taki obowiązek wynika z przepisów ustawy Prawo budowlane (art. 5 ust. 1 tej ustawy). Nakazując właścicielowi zagwarantowanie bezkolizyjnego dojazdu do miejsca ustawienia pojemników, lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów obciążających właściciela nieruchomości powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, a przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa własności, które podlega szczególnej ochronie prawnej. Uwzględnić należy więc, że podmiot odbierający odpady komunalne nie musi wcale dojeżdżać do miejsca stałego usytuowania pojemników, gdy możliwie jest przemieszczenie samego pojemnika, np. wystawienie go przez właściciela na czas odbioru odpadów. Ponadto każda działka budowlana musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej, w tym dostęp pośredni przez drogę wewnętrzną lub służebność drogową, wynika to z przepisów Prawa budowlanego. Ważne jest, aby droga była ogólnie przejezdna i umożliwiała dojazd do nieruchomości w celu odbioru odpadów, a pojemniki znajdowały się w miejscu dostępnym z drogi, jednak właściciel nieruchomości nie jest z reguły zarządcą drogi i nie może gwarantować bezkolizyjnego dojazdu dla podmiotu odbierającego odpady.

Za zasadny należy uznać ponadto zarzut dotyczący § 10 ust. 1, 2 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały o treści:

1. Właściciele i opiekunowie zwierząt są zobowiązani do sprawowania właściwej opieki nad zwierzętami, w tym w szczególności do niepozostawiania ich bez nadzoru.
2. Utrzymujący zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie utrzymywanych zwierząt.
3. Zwierzę powinno być należycie uwiązane lub znajdować się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym uniemożliwiającym samodzielne wydostanie się zwierzęcia z zachowaniem przepisów o ochronie zwierząt.

Zagadnienia objęte powyższymi regulacjami są już szczegółowo unormowane w aktach rangi ustawowej. W zakresie właściwego nadzoru nad zwierzętami wprowadzone już zostały rozwiązania w art. 9 ust. 1, 2, art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r., poz.1840 j.t.). Poza tym odpowiedzialność osób utrzymujących zwierzęta domowe, zarówno w aspekcie karnym jak i cywilnym, unormowana została m.in. art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r., poz. 911) :

„§1. Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

§ 2. Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany”.

Również w art. 431 i 432 k.c. wprowadzono stosowne zabezpieczenia na wypadek szkody wyrządzonej przez zwierzęta oraz reguluje samopomoc polegająca na zajęciu cudzego zwierzęcia.

Ostatni z zarzutów skargi dotyczył § 12 załącznika do uchwały. Przepis aktu zawiera zakaz „szczucia psami lub doprowadzania ich do stanu, w którym pies może stać się niebezpieczny dla człowieka lub innego zwierzęcia” .

W ocenie Sadu powyższa regulacja regulaminowa stanowi w istocie powtórzenie treści art. 78 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że „kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.”

Nie ma zatem, w ocenie Sądu, potrzeby przywoływania podobnych treści w akcie prawnym o niższej randze. W tym przypadku należy w pełni podzielić stanowisko skarżącego, że przepis ten stanowi wkroczenie w materię ustawową objętą regulacjami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, jak również przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Przepisy art. 6 ust. 1a w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy o ochronie zwierząt wskazują bowiem, iż tego rodzaju zachowania, traktowane jako akty znęcania się nad zwierzętami, są zabronione. Umieszczenie powyższego przepisu w regulaminie stoi też w sprzeczności z Zasadami techniki prawodawczej. Zapisy regulaminu winny zostać sformułowane tak, aby odpowiadały zasadom techniki prawodawczej określonym w rozporządzeniu.

Z przyczyn wskazanych wyżej należy zgodzić się ze skarżącym, że zaskarżona uchwała Rady Gminy w Osie z dnia 28 czerwca 2016 r. narusza w sposób istotny

wskazywane przepisy prawa. Z uwagi na powyższe Sąd orzekł jak w punkcie 1 wyroku – działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

W zakresie zarzutu dotyczącego § 2 ust. 2 oraz § 4 pkt 5 załącznika do zaskarżonej uchwały Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

D. Znanięcka

starszy sekretarz sądowy Dominika Znanięcka

