

II OSK 1370/14 - Wyrok NSA z 2016-02-02

Sprawa ze skargi na uchwałę Rady Miejskiej w T. w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Sentencja

Dnia 2 lutego 2016 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędziowie sędzia NSA Zdzisław Kostka sędzia del. WSA Mariusz Kotulski /spr./ Protokolant starszy asystent sędziego Justyna Żurawska po rozpoznaniu w dniu 2 lutego 2016 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej A.M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 1036/13 w sprawie ze skargi A.M. na uchwałę Rady Miejskiej w T. z dnia [...] grudnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 1. oddała skargę kasacyjną, 2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

Uzasadnienie strona 1/9

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 17 grudnia 2013r. sygn. akt II SA/Po 1036/13, oddalił skargę A.M. na uchwałę Rady Miejskiej w T. z dnia 14.12.2012 r. nr [...] w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T..

Powyższy wyrok został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu [...] grudnia 2012 r. Rada Miejska w T. podjęła uchwałę nr [...] "w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T.", który stanowi załącznik do tej uchwały. W podstawie prawnej uchwały zostały wskazane przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).

A.M., reprezentowana przez pełnomocnika procesowego (adwokata), wskazując skarżony organ jako "Rada Miasta i Gminy T.", wniosła w dniu 6 września 2013 r. (data wpływu do organu pisma z dnia 4 września 2013 r.) skargę na § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do wyżej powołanej uchwały.

Skarżąca zarzuciła następujące naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nieobjęcie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, którzy nie wystawiają pojemników poza posesję, art. 4 ust. 2 i art. 5 powołanej ustawy w zw. z art. 40 ustawy o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej poprzez nałożenie obowiązku wystawiania pojemników przed posesję, art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegające na dyskryminacji osób ułomnych z powodu wieku i niepełnosprawnych poprzez wyłączenie ich z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, § 23 i § 24 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków

technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75 poz. 690 ze zm. - dalej jako: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków) poprzez nałożenie na ich właścicieli nieruchomości obowiązków wykraczających poza zakres rozporządzenia oraz § 25 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z dnia 5 lipca 2002r. - dalej: Zasady techniki prawodawczej) - w zw. z § 5 i § 6 załącznika do tego rozporządzenia poprzez zredagowanie przepisu wewnątrznie sprzecznego.

W uzasadnieniu skargi wykazała wyczerpanie trybu z art.101 u.s.g. oraz podniosła, że interes skarżącej wynika z prawa własności nieruchomości i związanymi z tym prawem obowiązkami, w tym z wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] grudnia 2012 r., który uniemożliwia objęcie skarżącej systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i jest spreczny z prawem.

Przywołując treść przytoczonych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, strona wskazała na obowiązek objęcia przez gminę wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, jak również zorganizowania odpadów od właścicieli tych nieruchomości. W jej ocenie § 25 pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały wyłącza z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi osoby, które ze względu na swoje ułomności nie wystawiają pojemników przed posesję, co jest sprzeczne z powołanymi przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i dyskryminuje osoby w podeszłym wieku i niepełnosprawne. Nadto powołany przepis regulaminu nie zawiera żadnego wyliczenia kategorii osób zwolnionych z tego obowiązku. Skarżąca podkreśliła, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b tej ustawy nie wprowadza obowiązku wystawiania pojemników przed posesję w dniu odbioru odpadów. Powołała się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 120/12, który "rozstrzygnął w poprzednim stanie prawnym" o tej kwestii.

Przy tak sformułowanych zarzutach strona domagała się na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdzenia nieważności § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] grudnia 2012 r. i zasądzenia kosztów postępowania. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w T., działająca za pośrednictwem pełnomocnika procesowego (radcy prawnego), wniosła o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem organu zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego skarżącej, a przepis § 25 pkt 1 Regulaminu jest zgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi, a ponadto jest jasny i zrozumiały.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Rada Miejska wskazała, że nie doszło do naruszenia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada wyjaśniła, że zmiana sposobu odbioru odpadów spowodowana jest nowelizacją przepisów powołanej ustawy i polega na tym, że skarżąca - odmiennie niż do dnia 1 lipca 2013 r. - zmuszona jest wystawiać pojemnik na śmieci przed swoją nieruchomością. Rada Miejska, ustalając sposób pozbywania się odpadów komunalnych, miała na celu

usprawnienie sposobu odbierania śmieci i skrócenie tegoż procesu, jak również uniknięcie ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych wynikających z naruszenia posiadania. Wykazując zrozumienie dla sytuacji skarżącej, organ jednocześnie zauważył, że celem natychmiastowego rozwiązania problemu związanego z sytuacją skarżącej i innych osób w podobnej sytuacji, została sporządzona lista osób, od których zgodnie z wnioskiem odpady komunalne odbierane są bezpośrednio z nieruchomości. Jako bezpodstawny uznano zarzut naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków. Natomiast co do zarzutu naruszenia § 25 Zasad techniki prawodawczej wskazano, że przepis jest zrozumiały dla przeciętnego adresata uchwały.

W odniesieniu do powołanego w skardze wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 120/12 organ stwierdził, że orzeczenie to zostało wydane na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego i aktualnie gmina nie zawiera z właścicielem nieruchomości żadnej umowy w zakresie odbioru odpadów.

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu sygn. akt II SA/Po 1036/13 skargę oddalił. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd podał, że przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej w niniejszej sprawie był konkretny przepis prawa miejscowego, a mianowicie § 25 pkt 1 załącznika do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...] grudnia 2012 r. "w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T.." (dalej Uchwała).

Sąd przyjął także, że skarżąca wykazała legitymację skargową w rozumieniu art.101 ustawy o samorządzie gminnym, a samą skargę wniosła w terminie, po wyczerpaniu wskazanych w tym przepisie przesłanek.

Następnie Sąd wskazał, że zaskarżona uchwała, którą wprowadzono do obrotu prawnego Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T., stanowi uszczegółowienie obowiązków ciążących na gminie w zakresie odbioru odpadów komunalnych, a zarazem obowiązków i uprawnień właścicieli nieruchomości. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz tworzy warunki niezbędne do realizacji tego celu, w tym obejmując wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 3).

W konsekwencji Sąd uznał, że rada gminy ma prawo ingerować w sferę uprawnień i obowiązków właścicieli nieruchomości poprzez wiążące sformułowanie określonego sposobu utrzymania nieruchomości w należyтым stanie. W tym zakresie przepisy powołanej ustawy oraz regulaminu wpływają na sposób korzystania z nieruchomości, ograniczając tym samym prawo własności (art. 140 Kodeksu cywilnego). Zarazem właściciele nieruchomości mają prawo do pozbycia się odpadów komunalnych zbieranych na nieruchomości poprzez ich przekazanie gminie, która ma obowiązek

zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tym samym Sąd uznał, że zakwestionowany przepis Regulaminu nie narusza przepisów prawa powszechnie obowiązującego i nie stanowi niezgodnego z prawem ograniczenia praw skarżącej w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Zaskarżony przepis § 25 ust. 1 Regulaminu, w ocenie Sądu, nie jest obciążony istotnymi wadami prawnymi, pozwala jednoznacznie ustalić jego normatywną rolę i treści oraz nie wyklucza on skarżącą od udziału w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Określenie w tym przepisie zasad rozmieszczania urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów stanowi co najmniej poprawne zrealizowanie delegacji ustawowej. Naruszenie przepisów "Zasad techniki prawodawczej" w zasadzie zawsze będzie miało charakter nieistotnego naruszenia prawa (poza przypadkiem naruszenia tzw. "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej"), bowiem zasady legislacyjne nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych (por. NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12), co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

W ocenie Sądu, zawarte w zaskarżonym przepisie określenie warunków rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości jest dopuszczalne i stanowi racjonalne dookreślenie ciążących na właścicielach nieruchomości z mocy ustawy obowiązków w zakresie zbierania odpadów komunalnych. W sytuacji, w której to na gminie ciąży obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, rzeczą niezbędną dla wywiązania się z tego obowiązku jest zorganizowanie efektywnego systemu odbierania odpadów komunalnych. Trafne jest powiązanie tej efektywności z minimalizacją ingerencji w prawo własności nieruchomości i eliminowanie sytuacji, w których okoliczności niezależne od gminy spowodują zakłócenia w realizacji systemu odbierania odpadów.

Zdaniem Sądu przepis § 25 pkt 1 Regulaminu zgodnie z zasadą wniosku "a maiori ad minus" (w ostatnim zdaniu) dopuszcza nie tylko wjazd, ale i wejście na teren nieruchomości; skoro bowiem przewiduje możliwość wjazdu na teren nieruchomości pojazdu w celu odbioru odpadów, to tym bardziej przewiduje również możliwość wejścia pracowników służb utrzymania czystości na teren nieruchomości w celu zabrania pojemnika na odpady z terenu nieruchomości i usunięcia tych odpadów z terenu nieruchomości (oraz powrotne umieszczenie pojemnika na terenie nieruchomości). To zaś, w jakich sytuacjach ostatni ze sposobów usuwania odpadów z nieruchomości znajdzie zastosowanie, zależy od konkretnych okoliczności np. samotne prowadzenie gospodarstwa domowego przez starszą schorowaną osobę i zgłoszenie stosownego wniosku w tym zakresie, stanowiącego zarazem zgodę na tego rodzaju wjazd lub wejście na teren nieruchomości. Tym samym Sąd nie podzielił zarzutu skargi dotyczącego dyskryminacji przez Radę Miejską osób ułomnych z powodu wieku i niepełnosprawnych.

Co się tyczy powołanego przez stronę skarżącą wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 120/12, stwierdzono, że orzeczenie to nie stanowi prejudykatu czy też precedensu, który wiązałby w rozpatrywanej sprawie, a ponadto, jak zauważyła sama skarżąca, wyrok ten napadł w poprzednio obowiązującym stanie prawnym i nie przystaje do realiów niniejszej sprawy.

Całkowicie bezpodstawny zdaniem Sądu był również zarzut naruszenia przez Radę przepisów § 22 i 24 rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków, gdyż organ, którego akt zaskarżono nie stosował tych przepisów, nie doszło też do wkroczenia w kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Pismem z dnia 25 marca 2014r. pełnomocnik strony skarżącej wniósł skargę kasacyjną na powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2013r., sygn. akt II SA/Po 1036/13 zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie:

- art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nie objęcie właścicieli nieruchomości, którzy nie wystawiają pojemników przed posesję systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,

- art. 4 ust.2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej poprzez nałożenie obowiązku wystawiania pojemników przed posesję, nieprawidłową realizację delegacji poprzez zaniechanie określenia precyzyjnie i wprost obowiązków właściciela nieruchomości,

- naruszenie art. 32 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegające na dyskryminacji osób ułomnych z powodu wieku i niepełnosprawnych poprzez wyłączenie ich z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,

- naruszenie prawa materialnego § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...].12.2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T. poprzez błędną jego wykładnię i przekroczenie reguł wykładni.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że nowelą ustawy z dnia z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 25 lipca 2011 r.), która weszła w życie w części dotyczącej realizacji wywozu odpadów od 1.07.2013 r. ustawodawca materię objętą dotychczas w zależności od woli stron i potrzeb swobodą umów cywilnoprawnych przeniósł na grunt prawa administracyjnego. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, a to oznacza, że gmina ma obowiązek umożliwić wszystkim mieszkańcom korzystanie z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi niezależnie od ich sytuacji i warunków osobistych wynikających z ułomności

związanych z wiekiem czy niepełnosprawnością. Z kolei po stronie właściciela istnieje uprawnienie (roszczenie) o objęcie jego nieruchomości systemem gospodarowania odpadami komunalnymi.

Skarżącej kasacyjnie, będącej właścicielem zamieszkałej nieruchomości, przysługuje uprawnienie do uczestniczenia w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, a na gminie spoczywa obowiązek skorelowania z nim takich warunków odbioru odpadów komunalnych, aby nie tworzyć barier uniemożliwiających skorzystanie z tego zorganizowanego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi lub przyczyniających się do zniweczenia z jednej strony założonego celu, z drugiej zaś powodują wykluczenie z tego systemu ludzi starszych, mających problemy zdrowotne. Nadto nałożenie spornego obowiązku nie mieści się w delegacji ustawowej, zawartej w przepisie art. 4 ust. 2 u.p.c.g., a więc nie znajduje podstawy prawnej.

Legalność ustanawiania aktów prawa miejscowego uzależniona jest od działania w granicach określonych w ustawie, a więc uprawnień w zakresie przedmiotu normowania nie domniemywać, a obowiązki ustanowione w regulaminie nie mogą pozostawać w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa.

Zasady przyzwoitej legislacji obejmują m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Zasady demokratycznego państwa prawnego oraz przyzwoitej legislacji wykluczają ustanowienie przepisów pozbawionych dostatecznego stopnia precyzji, nakazując zachowanie odpowiedniej jakości stanowionego prawa. Zaskarżony przepis regulaminu powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały i nie miał on żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący wiedział jak go zinterpretować.

Nadto zdaniem skarżącej kasacyjnie Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dokonał wykładni zaskarżonego § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały nr [...] Rady Miejskiej w T. z dnia [...].12.2012 r. (poprzez wnioskowanie a maiori ad minus). W konsekwencji Sąd poprzez wykładnię zaskarżonego przepisu wywiódł uprawnienie gminy w zakresie wyboru sposobu realizacji wywozu odpadów z nieruchomości poprzez wymaganie od właściciela nieruchomości wystawienia pojemnika na odpady przed posesję lub poprzez wejście (wjazd) pracowników firmy wywozowej na teren nieruchomości i usunięcie odpadów (zabranie pojemnika, usunięcie odpadów, odstawienie pojemnika w poprzednie miejsce). Sąd wywiódł także korespondującą z uprawnieniem gminy konieczność złożenia przez właściciela nieruchomości wniosku o odbiór odpadów bezpośrednio z posesji. W tym kontekście skarżąca kasacyjnie podkreśliła, że w drodze wykładni nie można nakładać na obywateli obowiązków (powinności), co uczynił w istocie WSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Przyznane w drodze wykładni uprawnienie gminy zbliżone jest do uznania administracyjnego, które może jednak mieć miejsce jedynie w granicach wytyczonych przez przepisy prawa i nie może stać się rozstrzygnięciem dowolnym. Zatem obywatel, jako strona słabsza, powinien

podlegać ochronie prawnej przez precyzyjne i jasne sformułowane prawa i obowiązki, powinny mu także przysługiwać środki ochrony prawnej w celu ochrony praw. Z powyższego wynika zakaz formułowania normy prawnej w sposób uniemożliwiający właścicielowi nieruchomości wywiedzenie z niego, w jaki sposób ma się zachować i czy przysługuje mu prawo do wymagania od gminy określonego zachowania w celu realizacji uprawnienia.

Jednocześnie wskazano, że gmina poprzez swoje działania faktyczne (utworzenie listy osób, z których posesji są odbierane odpady, bez konieczności wystawiania pojemnika) przyznała okoliczności, które nie zostały uwzględnione w zaskarżonym przepisie regulaminu, a wykładnia Sądu stanowi próbę doregulowania istniejącego stanu faktycznego.

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2014r. stanowiącym odpowiedź organu na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie w całości.

Odnosząc się do zarzutów skarżącej podniesiono, że są one nieuzasadnione, a wyrok sądu I instancji odpowiada prawu. Pierwsze zarzuty skarżącej zawarte w skardze kasacyjnej w istocie sprowadzają się do powtórzenia zarzutów zawartych w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego z dnia 4 września 2013 r., zbieżne jest również ich uzasadnienie. Podkreślono, że już samo sformułowanie (redakcja) zarzutów kasacyjnych jest nieprawidłowe, gdyż błędnie określono sposób naruszenia prawa materialnego. Adresatem naruszenia prawa może być tylko sąd I instancji, a tymczasem redakcja skargi sprowadza się do zarzutów stawianych organowi. Skarżąca kasacyjnie powieliła wprost zarzut ze skargi zamiast zaś wskazać na rzekome uchybienia w zastosowaniu lub wykładni przepisów prawa materialnego, których miał się dopuścić sąd I instancji. Podkreślono, że zarzut "błędnej wykładni" lub "niewłaściwego zastosowania" prawa materialnego albo zarzut naruszenia przepisów postępowania wymaga wykazania i wyjaśnienia, przy jednoczesnym wykazaniu, jaka powinna być jego prawidłowa wykładnia, bądź jak powinien być on stosowany ze względu na stan faktyczny sprawy, a w przypadku zarzutu niezastosowania przepisu, dlaczego powinien być zastosowany, zaś w zakresie odnoszącym się do naruszenia przepisów postępowania wykazanie i wyjaśnienie potencjalnego wpływu zarzucanego naruszenia na wynik sprawy.

Odnosząc się szczegółowo do zarzutów skargi kasacyjnej wskazano, że treść zaskarżonego § 25 pkt 1 załącznika nr 1 nie prowadzi do pozostawienia właścicieli nieruchomości poza obligatoryjnym systemem odbioru odpadów. Systemem objęci zostali wszyscy mieszkańcy, to jednak od woli mieszkańca zależy, czy z systemu tego skorzysta.

Sam obowiązek wystawiania pojemników przed posesję nie jest sprzeczny z art. 4 ust. 2 oraz 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tym samym nie można przyjąć, by Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową. Na właścicielu spoczywa obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, lecz sposób ich pozbywania się określa Rada Gminy.

Wskazano, że zarzut naruszenia zaskarżonego § 25 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały został sformułowany w sposób niezrozumiały i nie odpowiada jego późniejszemu uzasadnieniu. Sam zarzut wskazuje na niezrozumienie istoty sprawy przez skarżącą. Intencją Sądu I instancji nie było bowiem nakładanie obowiązku na właściciela nieruchomości, a co najwyżej przyznanie mu uprawnienia, by ze względu na szczególną sytuację mógł on na swój wniosek wyrazić zgodę na wjazd (wejście) na teren nieruchomości. Reagując na potrzeby mieszkańców ustanowiono możliwość (uprawnienie mieszkańca) odbioru odpadów z wejściem (wjazdem) na posesję w przypadku zgłoszenia stosownego uzasadnionego wniosku. Organ podkreślił, że po wejściu zaskarżonego aktu w życie odbiór odpadów funkcjonuje w Gminie bez zastrzeżeń a jego zapisy, poza skargą skarżącej, nie budzą żadnych wątpliwości.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm., cyt. dalej jako p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być:

- 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienie (art. 176 p.p.s.a.). Przytoczenie podstaw kasacyjnych to wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w ocenie skarżącego zostały naruszone przez sąd pierwszej instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało niewłaściwe zastosowanie lub błędna wykładnia prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji. Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą. Ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować.

Zarzut niewłaściwego sformułowania zarzutów kasacyjnych zawarty w odpowiedzi na skargę kasacyjną jest nieuzasadniony. Skarżąca kasacyjnie wskazała naruszenia stosowanych przez sąd administracyjny przepisów prawa materialnego. Nadto w rozpoznawanej sprawie analiza treści

uzasadnienia skargi kasacyjnej pozwala na zrekonstruowanie pełnej treści tych zarzutów i uznanie, że skarżąca uważa, iż sąd administracyjny pierwszej instancji konstruując materialnoprawny wzorzec kontroli, której przedmiotem jest akt prawa miejscowego, nieprawidłowo odczytał i zastosował normy zawarte we wskazanych jako podstawa skargi kasacyjnej przepisach prawa materialnego. Takie zrekonstruowanie treści zarzutów pozwala na ich merytoryczne rozpoznanie. Zresztą niepełne wskazanie podstawy kasacyjnej i brak wyraźnego połączenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa przez organ administracji z zarzutami naruszenia prawa przez wojewódzki sąd administracyjny, nie stanowiłoby w niniejszej sprawie przeszkody do merytorycznego rozpoznania tych zarzutów (por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, ONSAiWSA z 2010 r. nr 1, poz. 1 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2006r., SK 63/05, OTK-A 2006r., nr 8, poz. 108).

Rozpoznając zarzuty skargi kasacyjnej w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że nie są one uzasadnione i z tego powodu nie zostały przez Sąd uwzględnione.

Za nieusprawiedliwione uznać należy w szczególności zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 3 ust.2 pkt 3 oraz art.4 ust.2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art.40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, a także art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Ustawodawca nowelizacją z dnia 1 lipca 2011r., o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011, nr 152, poz.897), która weszła w życie z dniem 1 lipca 2013r. wprowadził administracyjnoprawną regulację w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustanawiając monopol gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi jednocześnie została ona zobowiązana do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Tym samym powstał systemem gospodarowania odpadami komunalnymi obejmujący wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy (art.3 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz.U. z 2013r., poz.1399 ze zm.; dalej: u. o u.c.p.g.). Na mocy art. 4 u. o u.c.p.g. ustawodawca przyznał radzie gminy uprawnienie do uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Taki właśnie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T. przyjęty przez Radę Miejską w T. w dniu [...] grudnia 2012 r. uchwałą nr [...] w zakresie § 25 pkt 1 załącznika nr 1 był przedmiotem zaskarżenia i oceny przez Sąd I instancji.

Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że regulamin stanowi uszczegółowienie obowiązków ciążących na gminie w zakresie odbioru odpadów komunalnych, a zarazem obowiązków i uprawnień właścicieli nieruchomości. Rada gminy może zatem w pewnym zakresie - związanym z odbiorem, segregacją i pozbywaniem się odpadów komunalnych - ingerować w sferę uprawnień i obowiązków właścicieli nieruchomości. Z jednej strony

właściciele nieruchomości mają obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych i prawa żądania ich odbioru przez gminę, a z drugiej strony gminy mają obowiązek odebrać wytworzone przez mieszkańców odpady komunalne.

Wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej treść zaskarżonego § 25 pkt 1 załącznika nr 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T. nie wyklucza nikogo z gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzając administracyjnoprawną regulację gospodarowania odpadami komunalnymi ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył innych praw właścicieli nieruchomości. Mając z jednej strony wzajemną relację praw i obowiązków gminy oraz właścicieli nieruchomości w zakresie odbioru odpadów komunalnych, nie przyznano gminom żadnych uprawnień ograniczających uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości. Dlatego też podmioty działające na zlecenie gminy nie mogą w celu odebrania odpadów komunalnych wejść bez zgody właściciela na teren nieruchomości, a gmina nie może im takiego prawa przyznać jako samoistnego uprawnienia o charakterze publicznoprawnym przyznać w drodze wspomnianego regulaminu. Zasadnie zatem gmina w regulaminie określiła, że odbiór odpadów komunalnych powinien być zorganizowany przez właścicieli nieruchomości w ten sposób, że odpady będą przetrzymywane w miejscu wyodrębnionym, dostępnym dla pracowników przedsiębiorcy bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości, bądź należy je wystawiać w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości. Nie został tu wprowadzony obowiązek osobistego wykonywania tych czynności przez właściciela nieruchomości. Mogą oni posłużyć się w tym celu innymi osobami (np. z kręgu najbliższej rodziny, sąsiadów, współmieszkańców). Kwestionowany przez skarżącą § 25 pkt 1 załącznika nr 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy T. ma charakter abstrakcyjny i generalny. W szczególności, wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, nie wprowadza dyskryminacji właścicieli nieruchomości z powodu wieku lub niepełnosprawności poprzez wyłączenie ich z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Tym samym w pełni jest zachowana zasada równości wyrażona w art.32 Konstytucji RP. Na wszystkich właścicielach nieruchomości ciąży prawny obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych w ramach funkcjonującego w danej gminie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Natomiast sposób faktycznego wykonania tego obowiązku pozostawiono właścicielom nieruchomości, którzy mogą to uczynić osobiście lub przy pomocy innych osób. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku trafne jest powiązanie efektywnego systemu odbierania odpadów komunalnych z minimalizacją ingerencji w prawo własności nieruchomości. Jednocześnie zaskarżony § 25 pkt 1 regulaminu dopuszcza wjazd na teren nieruchomości pojazdów podmiotu uprawnionego w celu odbioru odpadów zgromadzonych w pojemnikach stanowiąc syntetyczne ujęcie możliwości innego niż wcześniej wymienione sposobu odbioru odpadów z terenu nieruchomości i uelastycznienie wskazanych wyżej wymogów. Zastosowane przez Sąd I instancji wnioski "a

maiori ad minus" (z większego na mniejsze) odnośnie ostatniego zdania omawianego przepisu jest jak najbardziej poprawne. Tym samym uznać należy, że § 25 pkt 1 regulaminu dopuszcza nie tylko wjazd, ale i wejście na teren nieruchomości; skoro bowiem przewiduje możliwość wjazdu na teren nieruchomości pojazdu w celu odbioru odpadów, to tym bardziej przewiduje również możliwość wejścia pracowników służb utrzymania czystości na teren nieruchomości w celu zabrania pojemnika na odpady z terenu nieruchomości i usunięcia tych odpadów z terenu nieruchomości (oraz powrotne umieszczenie pojemnika na terenie nieruchomości). Niewątpliwie następuje to zawsze na zgłoszone wcześniej żądanie właściciela nieruchomości, który w ten sposób wyraża również zgodę na wejście/wjazd pracowników służb utrzymania czystości na teren nieruchomości w celu zabrania pojemnika na odpady z terenu nieruchomości i usunięcia tych odpadów z terenu nieruchomości. To na gminie ciąży obowiązek odbioru odpadów komunalnych i w przypadku wcześniejszego zgłoszenia przez właściciela nieruchomości oświadczenia o ich dostępności i odbiorze z terenu nieruchomości powinno to nastąpić w taki sposób. Ponieważ art.140 k.c. jasno określa treść prawa własności przez przyznanie właścicielowi podstawowych uprawnień do rzeczy, także do ochrony tak prawa własności, jak i samego posiadania, to zezwolenie na wejście/wjazd na teren nieruchomości przez osoby trzecie w związku z odbiorem odpadów komunalnych (również ze względu na zapewnienie sprawności faktycznego procesu odbioru odpadów) zawsze musi być poprzedzone wcześniejszym oświadczeniem właściciela nieruchomości, że odbiór odpadów będzie odbywał się z terenu nieruchomości. Wynika to również z treści znajdującego się w aktach sprawy "harmonogramu odbioru zmieszanych odpadów komunalnych w 2013r. Miasto T.", gdzie na samym dole zawarto informację, że właściciel nieruchomości ma obowiązek wystawić/udostępnić pojemnik w dniu odbioru. Nadmienić jeszcze należy, że zgodnie z brzmieniem art.6 r ust.4 u. o u.c.p.g. rada gminy może określić w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi. Rada gminy może zatem wprowadzić dodatkową odpłatność za usługę polegającą na konieczności zabrania pojemnika na odpady z terenu nieruchomości i usunięcia tych odpadów z terenu nieruchomości oraz powrotne umieszczenie pojemnika na terenie nieruchomości.