



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska
Sędziowie		WSA Donata Starosta /spr/ WSA Tomasz Grossmann
Protokolant	st. sekr. sąd.	Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2015 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim
na uchwały Rady Gminy Szczytniki:
- z dnia 22 marca 2013 r. nr XXXI/174/2013
w sprawie Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Szczytniki
- z dnia 5 marca 2015 r. nr V/30/2015
w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy
Szczytniki

1. stwierdza nieważność załącznika do uchwały nr XXXI/174/2013 Rady Gminy Szczytniki z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szczytniki, w części obejmującej: § 2 ust.2, 3, 8, 20, 28, 29, 30, 31, 32, 37 i 39; § 3 pkt 3; § 4 pkt 3, 4, 5, 6, 7, 9 i 16; § 6 pkt 3; § 8; § 11 ust. 10; § 13 ust. 1 i 2; § 16 pkt 1 i 2;
2. stwierdza nieważność uchwały nr V/30/2015 Rady Gminy Szczytniki z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szczytniki, w części obejmującej § 1 ust. 1 i 6;
3. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy



Na oryginale właściwe podpisy



Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 czerwca 2015r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XXXI/174/2013 Rady Gminy Szczytniki z dnia 22 marca 2013r. w sprawie Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Szczytniki (zwaną dalej jako „regulamin” lub „zaskarżona uchwała”) oraz uchwałę nr V/30/2015 Rady Gminy Szczytniki z dnia 5 marca 2015r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości porządku na terenie Gminy Szczytniki.

Prokurator zarzucił tym uchwałom istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 118, 135, 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez :

- powtórzenie w § 2 regulaminu definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, takich jak: „właściciele nieruchomości” (§ 2 pkt. 3), „odpady komunalne” (§ 2 pkt. 9), „odpady opakowaniowe” (§ 2 pkt. 12), „nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 15), „zbiorniki bezodpływowe” (§ 2 pkt. 16), „stacje zlewne” (§ 2 pkt. 17), zwierzęta domowe” (§ 2 pkt. 21), „zwierzęta gospodarskie” (§ 2 pkt. 22), „zwierzęta bezdomne” (§ 2 pkt. 23), „budynek mieszkalny jednorodzinny” (§ 2 pkt. 33) , „budynek zamieszkania zbiorowego” (§ 2 pkt.34) , „zabudowa jednorodzinna” (§ 2 pkt.35) , „zabudowa zagrodowa” (§ 2 pkt.37), „budynek użyteczności publicznej” (§ 2 pkt.38),

- wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „nieruchomości” (§ 2 pkt 2), „chów zwierząt” (§ 2 pkt. 20) , „selektywne zbieranie odpadów komunalnych” (§ 2 pkt.39) ,

- wprowadzenie do regulaminu definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego, takich jak :„ustawa” (§ 2 pkt.1) , „umowy” (§ 2 pkt. 4), „górne stawki opłat” (§ 2 pkt.5), „Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014” (§ 2 pkt. 6), „stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (§ 2 pkt.7), „punkty selektywnego zbierania” (§ 2 pkt. 8), „frakcja sucha odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 10), „odpady wielkogabarytowe” (§ 2 pkt. 10), „frakcja mokra odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 11), „odpady budowlano - remontowe i rozbiórkowe” (§ 2 pkt. 13),

„harmonogram" (§ 2 pkt. 18), „przedsiębiorca" (§ 2 pkt. 19), „indywidualne konta" (§ 2 pkt.24), „poziom redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania (dalej - redukcja)" (§ 2 pkt. 25), „poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku (dalej odzysk)" (§ 2 pkt. 26), „właściciel lokalu" (§ 2 pkt.28), „ lokator" (§ 2 pkt.29) , „ posiadający lokal" (§ 2 pkt.30), „korzystający z lokalu" (§ 2 pkt. 31), „dysponujący lokalem" (§ 2 pkt. 32), „zabudowa wielorodzinna" (§ 2 pkt.36),

- dodanie do regulaminu § 2 pkt. 6a, w którym zdefiniowano pojęcie „selektywnej zbiórki odpadów" (§ 1 pkt. 1 uchwały Nr V/30/2015).

Prokurator zarzucił uchwałom również istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 tej ustawy, poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona, w tym:

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków (§ 3 pkt.3)

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do wykazania w deklaracji kompostowania odpadów roślinnych we własnym zakresie (§ 4 pkt.3)

- zobowiązanie do mycia opakowań do żywności i innych zbieranych selektywnie (§ 4 pkt.4)

- zobowiązanie do odkręcania nakrętek i zgniatania opakowań w celu zmniejszenia ich objętości (§ 4 pkt.5 i 6)

- zobowiązanie do szczelnego zamykania worków zawierających odpady zbierane selektywnie (§ 4 pkt.7 i 9)

- ustalenie, że podmiot odbierający odpady komunalne w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami odbierze wyłącznie odpady budowlane i remontowe w ilości do 50 kg na gospodarstwo domowe, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji (§ 4 pkt. 16)

- wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (§ 6 pkt. 3)

- nałożenie w § 8 pkt. 1 ppkt. 1 i pkt. 2 regulaminu oraz w § 1 pkt. 6 uchwały Nr V/30/2015 na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania

właścicielowi nieruchomości pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych,

- nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku okresowego dezynfekowania pojemników na odpady (§11 pkt. 10)

- wprowadzenie sankcji w postaci odmowy odbierania odpadów w przypadku eksploataowania pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem zasad bezpieczeństwa (§ 13 pkt. 1)

- wprowadzenie zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących , wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej (§ 13 pkt. 2)

- zobowiązanie właścicieli psów do uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią rozporządzenia MSWiA z 28.04.2003 r. (§ 16 pkt. 1)

- wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów gier i zabaw oraz szczegółowe określenie sposobu usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe (§ 16 pkt.2)

Z tych też powodów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 2 pkt. 1,2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 i 39, § 3 pkt.3, § 4 pkt. 3, 4, 5, 6, 7, 9 i 16, § 6 pkt.3, § 8 ust. 1 pkt.1 i ust. 2, § 11 pkt. 10, § 13 pkt. 1 i 2 oraz § 16 pkt. 1 i 2 uchwały Nr XXXI/174/2013 Rady Gminy Szczytniki z dnia 22 marca 2013 r., a także §1 pkt.1 i 6 uchwały Nr V/30/2015 Rady Gminy Szczytniki z dnia 5 marca 2015 r.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Szczytniki wniosła o jej oddalenie. Rada wskazała, że Gmina Szczytniki jest członkiem Związku Komunalnego Gmin „Czyste Miasto, Czysta Gmina” w Kaliszu Pl. Św. Józefa 5 w Kaliszu. Zgromadzenie Związku Komunalnego „Czyste Miasto, Czysta Gmina” Uchwałą nr VI/24/2012 ustaliło kierunki działań ZKG na lata 2012-2014 w zakresie m.in. współpracy w zakresie ujednoczonych dokumentów i projektów aktów prawa miejscowego dotyczących tworzenia systemu zagospodarowania odpadów komunalnych w regionie. W ramach realizacji uchwały, /wiązek przekazał Gminie

Szczytniki, Wzory Uchwał niezbędnych, do podjęcia przez gminy należące do Związku Komunalnego gmin „Czyste Miasto, Czynią Cimina”, w celu wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zgodnie ze znowelizowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w Gminach”, w tym wzór Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy.

W ocenie Rady Gminy zarzuty podniesione przez Prokuratora mają charakter uchybień a nie rażącego naruszenia prawa.

Rada Gminy uznała za nieuzasadniony zarzut dotyczący powtórzenia definicji legalnych zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem , bowiem uchybienie w technice legislacyjnej nie może stanowić naruszenia przepisu stanowiącego delegację ustawową.

Z tego samego powodu Rada gminy uznała za niezasadny zarzut dotyczący powtórzenia obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości wprost przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto, na bazie doświadczeń wynikających z bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami Gminy Rada stwierdziła, że mieszkańcy gminy preferują takie, kierowane do nich aktów prawa miejscowego, które są uszczegółowione i zawierają przeniesienie definicji i pojęć z ustaw. Są one wówczas dla mieszkańców, aktem prawnym bardziej czytelnym , zrozumiałym , a przez to lepiej akceptowalnym,

Rada Gminy nie podzieliła też stanowiska Prokuratora , jakoby doszło do naruszenia prawa poprzez zobowiązanie właścicieli do okresowego dezynfekowania pojemników, oczyszczanie selektywnie zbieranych odpadów, zakazu gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu gruzu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne pochodzących z działalności gospodarczej, a także zakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do zabaw dzieci i uprawiania sportu. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowi, że właściciele nieruchomości, oprócz obowiązków wymienionych w art 5 ust 1 pkt 1-4 tej ustawy, zobowiązani do realizacji innych obowiązków określonych w regulaminie.

Z kolei zawarcie w regulaminie szczegółowych kwestii dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, służy ochronie osób korzystających z określonych terenów, przed zagrożeniem, jakie mogą stanowić dla nich zwierzęta. Zwierzęta mogą w różny sposób zanieczyszczać tereny na których

przebywają, a także powodować inne uciążliwości takie jak hałas. Mogą stwarzać zagrożenie polegające na przenoszeniu chorób, pogryzienie, ukąszenie. Zdaniem Rady Gminy postanowienia regulaminu w tym zakresie mając charakter szczegółowy, podyktowany rzeczywistymi potrzebami gminy i jej mieszkańców, wypełniają prawidłowo upoważnienie ustawowe art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach.

Rada Gminy zaznaczyła też, że zaskarżona uchwała została zweryfikowana rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r., którym to rozstrzygnięciem Wojewoda unieważnił część przepisów Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Szczytniki. W pozostałym zakresie uchwała została opublikowana wraz z Rozstrzygnięciem nadzorczym w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, który jest publikatorem powszechnie dostępnym dla ogółu zainteresowanych w tym mieszkańców Gminy Szczytniki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna tylko w części.

Wyjaśniając powody podjętego rozstrzygnięcia należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 2 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153 poz.1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r, poz. 270 z późn. zm. powoływanej dalej jako „P.p.s.a.”)

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 poz. 594 zwanej dalej jako „u.s.g.”) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna chyba, że naruszenie ma charakter nieistotny.

Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, Dz.U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151).

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 u.s.g., sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tą kategorią wadliwości wymienionych aktów organu gminy (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008r. sygn. akt II OSK 1151/08 dostępny pod adresem internetowym <http://cbois.nsa.gov.pl> – dalej jako „CBOSA”). Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, CBOSA).

Wskazać należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005).

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, wskazać przyjdzie, że podniesione przez Prokuratora zarzuty okazały się zasadne w części, bowiem tylko niektóre z zaskarżonych przepisów uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowiąca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydana została na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013r. poz. 1399 zwanej dalej jako „u.c.p.g.”), który przewiduje, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Szczegółowy zakres upoważnienia zawarty został w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. i wynika z niego, że regulamin określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) 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,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Odnosnie powtórzenia definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz wprowadzenia do regulaminu definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 8 listopada 202 r. sygn. akt II OSK 2012/12 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, CBOSA). Uchwała rady gminy jako akt podjęty w ramach

upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza, iż zarówno ich treść, jak i tryb stanowienia nie mogą pozostawać w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Należy pamiętać, iż tworzenie i stosowanie prawa miejscowego powinno odbywać się w sposób, który sprzyja uzyskaniu efektu spójności i braku wewnętrznej sprzeczności systemu prawa oraz komplementarności regulacji prawnych w danym zakresie (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 814/07, CBOSA). Co do zasady więc nie dopuszcza się definiowania w aktach prawa miejscowego, bez stosownego upoważnienia, pojęć uregulowanych w aktach wyższego rzędu. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada. Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, jednak tylko w takim zakresie w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SAWr 401/09, CBOSA).

Odnosząc powyższe do treści zaskarżonego regulaminu wskazać należy, że zarzuty Prokuratora okazały się zasadne jedynie w stosunku do tej części definicji, w której Rada Gminy nie dokonała dosłownego przytoczenia legalnej definicji przy jednoczesnym wskazaniu przepisu, który dane pojęcie definiuje. I tak wskazać trzeba, że pojęcie nieruchomości (§ 2 pkt 2) stanowi niedopuszczalną modyfikację pojęcia zdefiniowanego w art. 46 Kodeksu cywilnego. Pojęcie właściciela nieruchomości (§2 pkt 3) zdefiniowane zostało już uprzednio przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., pojęcie punktów selektywnego zbierania (§2 pkt 8) stanowi zmianę materii uregulowanej w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Kwestie własności lokalu (§2 pkt 28), posiadania lokalu (§2 pkt 30) oraz dysponującego lokalem (§ 2pkt 32) uregulowane zostały w przepisach Kodeksu cywilnego. Natomiast wprowadzone w § 2 pkt 39 regulaminu pojęcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych odnosi

się do § 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., gdy tym czasem w ustawie tej brak takich jednostek redakcyjnych jak „§”.

Z tych samych powodów w ocenie Sądu koniecznym było stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 przywołanej powyżej uchwały z dnia 5 marca 2015r. w sprawie zmiany regulaminu, bowiem jak słusznie zauważył Prokurator, kwestia selektywnej zbiórki odpadów uregulowana została w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W pozostałym zakresie, Sąd uznał zarzuty Prokuratora, dotyczące wprowadzenia definicji do treści regulaminu, za niezasadne, bowiem Rada Gminy powołując się na definicje zawarte w aktach rangi ustawowej, przytoczyła je wprost, jednocześnie powołując się na przepis ustawy, który dane pojęcie definiuje.

Zasadny okazał się zarzut dotyczący przekroczenia ustawowego upoważnienia, poprzez wprowadzenie w § 3 pkt 3 regulaminu zapisu zobowiązującego właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków. Sposób utrzymania czystości wewnątrz budynków jest jednak indywidualną sprawą każdego właściciela nieruchomości, a Rada Gminy nie mogła w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy regulować kwestii utrzymania czystości wewnątrz budynku (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014r. sygn. akt IV SA/Po 646/14 oraz 7 października 2015r. sygn. akt IV SA/Po 756/15 CBOSA).

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 4 pkt 3 regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała, że właściciele nieruchomości może dokonywać kompostowania odpadów roślinnych we własnym zakresie w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia, ma obowiązek wykazać to w deklaracji. W ocenie Sądu obowiązku takiego nie można wyprowadzić z zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. kompetencji gminy do uregulowania zasad prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych

Zasadne okazały się też zarzuty Prokuratora dotyczące przekroczenia ustawowej kompetencji w przepisach § 4 pkt 4-7 regulaminu. W pkt 4 Rada gminy wskazała, że przeznaczone do selektywnego zebrania opakowania po żywności i inne, które uległy zabrudzeniu, należy przed złożeniem do worka/pojemnika umyć, w pkt 5 , że z odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki należy je odkręcić; można je ponownie nakręcić po zgnieceniu, tak by zachowały zmniejszoną objętość, w pkt 6 , że opróżnione opakowania należy, jeśli rodzaj materiału na to pozwala,

trwale zgnieść przed złożeniem do worka/pojemnika, natomiast w pkt 8, że selektywnie zebrane odpady przekazywane są przedsiębiorcy w workach, które należy zamknąć szczelnie. Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów zawartej w art. 3 pkt 24 ww. ustawy o odpadach wynika, iż przez takie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do okręcania butelek, zgniatania, czy też mycia odpadów, za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia.

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało również zapis zawarty w § 4 pkt 9 regulaminu, w którym Rada Gminy ustalając zasady w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów wskazała, że na obszarach zabudowy wielorodzinnej odpady zebrane selektywnie odbierane są przez przedsiębiorcę z zabezpieczonych pomieszczeń lub przeznaczonych na ten cel ogrodzonych miejsc zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie budynków; dysponujący lokalem mają obowiązek, podobnie jak właściciele nieruchomości, zamknąć worki szczelnie; dysponujący lokalem mają obowiązek systematycznie wstawiać je tam, zaś właściciel nieruchomości udostępnia wejście przedsiębiorcy, który odbiera odpady. Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. do kompetencji rady gminy należy m.in. ustalanie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. Nie sposób jednak wywieść z tej normy kompetencyjnej upoważnienie do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu.

Za niedopuszczalne uznać należało również uregulowanie zawarte w § 4 pkt 16 regulaminu, w którym wskazuje się, że podmiot odbierający odpady komunalne, w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonej przez właściciela nieruchomości jako wytwórcy tego odpadu, odbierze wyłącznie te odpady budowlane i rozbiórkowe (do 50 kg na gospodarstwo domowe), które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót do właściwego organu administracji. Z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wynika kompetencja Rady Gminy do

uregulowania kwestii dotyczących 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 m.in. odpady budowlane i remontowe. Brak było podstaw do ograniczenia obowiązku odbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, tylko do odpadów niewymagających pozwolenia na budowę ani zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót.

Rada Gminy nie została upoważniona do ustalenia w § 8 pkt 1 i 2 regulaminu, że dla potrzeb zbierania odpadów komunalnych stosuje się pojemniki do zbierania odpadów komunalnych mogące stanowić w szczególności własność podmiotów odbierających odpady komunalne, właścicieli nieruchomości. Powyższy zapis nie znajduje upoważnienia w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Z tego samego powodu należało stwierdzić nieważność § 1 pkt 6 uchwały z dnia 5 marca 2015r. w sprawie zmiany regulaminu, którym to dokonano zmiany treści § 8 pkt 2 regulaminu.

Nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 11 pkt 10 obowiązku dokonywania okresowego dezynfekowania pojemników stanowi bezprawne rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g., a ponadto pojęcie "okresowego dezynfekowania" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym.

W ocenie Sądu Rada Gminy nie posiadała upoważnienia do wprowadzania w § 13 ust. 1 regulaminu sankcji w postaci odmowy odbioru odpadów w przypadku nieprzestrzegania zasad określonych w tym przepisie. Przepisy karne zostały zawarte w rozdziale 4c i 5 u.p.c.g., a w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. brak kompetencji do ustanawiania kolejnych sankcji.

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało również nałożenie w § 13 ust. 2 regulaminu na właścicieli nieruchomości zakazów gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu oraz innych wymienionych materiałów. Postanowienia te nie wynikają z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 oraz z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, CBOSA).

Rada Gminy przekroczyła ustawowe upoważnienie poprzez zobowiązanie w § 16 pkt. 1 regulaminu właścicieli utrzymujących psy do prowadzenia psów na smyczy, a w przypadku psów dużych i agresywnych również z nałożonym kagańcem, uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z treścią Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687). Przekroczeniem ustawowego upoważnienia było też wprowadzenie w § 16 pkt 2 regulaminu szeregu obowiązków dotyczących właścicieli innych zwierząt domowych, m.in. poprzez wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników, wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy, dopuszczenie zwalnianie zwierząt domowych z uwięzi wyłącznie na terenach zielonych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne, dopuszczenie możliwości zwolnienie psów ze smyczy na terenie nieruchomości tylko w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem,

Po pierwsze wskazać bowiem należy powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia

Sygn. akt. IV SA/Po 593/15

regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

Odnosnie natomiast zakazów wprowadzania zwierząt w określone w § 16 pkt 2 regulaminu miejsca wskazać trzeba, że Rada Gminy nie była upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnia Rady Gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie dawał Radzie Gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu "wstępu" zwierząt do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA). Uwagi w tym zakresie odnieść należy również do § 6 pkt 3 regulaminu w którym Rada gminy wprowadziła zakaz wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Za zgodność z oryginałem

Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy



... z oryginałem właściwe podpisy