



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 października 2022 r.

Poz. 5084

### WYROK NR II SA/WR 10/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lipca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich

na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach

z dnia 29 czerwca 2017 r. nr 229/VII/2017

w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 ust. 6 pkt 1 i 2; § 4 ust. 2 w zakresie słów „na jezdnię, przydrożny pas zieleni, bądź koszy ulicznych”; § 9 ust. 3 pkt 1 i 4; § 16 ust. 2 pkt 2;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice w zakresie § 3 ust. 6 pkt 1 i 2; § 4 ust. 2; „na jezdnię”, „w przydrożny pas zieleni” oraz kratki ściekowych”; § 9 ust. 3 pkt 1; § 9 ust. 4; § 13 ust. 3, 4, 5 oraz 6, § 16 ust. 2 pkt 2. W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że zakwestionowane uregulowania pozostają w sprzeczności z Konstytucją PR (art. 7 i 94), art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i przepisem kompetencyjnym- tj. art. 4 ust. 2 i art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nadto skarżący zarzucił, że uchwała narusza zasady techniki prawodawczej (§ 137 w zw. z § 141) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej; art. 40 ust. 1 u.s.g.

W doręczonej sądowni odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie.

Rada Gminy Ziębice, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ząbkowicach Śląskich podjęła uchwałę nr 229/VII/2017 w dniu 29 czerwca 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice, uchwalając- w załączniku- (między innymi) co następuje: w rozdziale II, określającym wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w § 3 ust. 6. za-brania się w ust. 1) spalania odpadów zawierających tworzywa sztuczne, smołę, gumę i inne substancje syntetyczne, a w 2) spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady; w § 4 ust. 2 załącznika zabrania się przemieszczania błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego na jezdnię, w przydrożny pas zieleni, do kratki ściekowych, bądź koszy ulicznych.

W rozdziale III określono rodzaje i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym i w tym rozdziale zawarto (między innymi) § 9, w którym w ust. 3 określono, że pojemniki i kontenery przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości muszą: 1) posiadać oznaczenie nieruchomości, dla której zostały ustawione i informację w formie pisemnej o rodzaju frakcji odpadów komunalnych, które należy w nich umieszczać; a w ust. 4. zobowiązano właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników i worków na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, poprzez: 1) zapewnienie systematycznego czyszczenia, mycia i dezynfekcji pojemników - każdorazowo po stwierdzeniu takiej konieczności (z uwzględnieniem większej częstotliwości w okresie letnim); 2) dokonywanie okresowych przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie; 3) zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia, instruowania użytkowników nieruchomości o sposobie korzystania z pojemnika oraz porządkowania terenu wokół pojemników, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły lub nie zostały wrzucone do pojemnika; 4) umieszczanie w pojemnikach lub workach o określonych kolorach lub oznaczeniach wyłącznie odpadów do nich przeznaczonych; 5) gromadzenie odpadów w pojemniku lub worku w ilości niepowodującej jego przeciążenia oraz zabezpieczenie worków przed możliwością ich rozerwania przez zwierzęta; 6) zamykanie pojemników wyposażonych w mechanizm zamykający w sposób zabezpieczający przed dostaniem się do ich wnętrza wód opadowych.

Dalej w § 13 ust. 3 uchwały wskazano że pojemniki przeznaczone do zbierania segregowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb właściciela i powinny mieć łączną pojemność odpowiadającą co najmniej: 1) dla nieruchomości na której zamieszkuje mieszkańcy - 20 l na każdego mieszkańca; 2) dla budynków użyteczności publicznej i placówek oświatowych - 1 l na każdego pracownika, ucznia, dziecko; 3) dla lokalu i punktu handlowego - 2 l na każde 10 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu handlowego, jednak co najmniej jeden pojemnik o pojemności 60 l na jeden lokal. Natomiast lokale powyżej 80 m<sup>2</sup>, co najmniej jeden pojemnik o pojemności 120 l; w p. 4) określono dla

lokalu gastronomicznego posiadającego miejsca siedzące - 1 l na jedno siedzące miejsce konsumpcyjne, jednak nie mniej niż jeden pojemnik o pojemności 120 l na jeden lokal; 5) dla lokalu gastronomicznego nieposiadającego miejsc siedzących - 40 l na jeden lokal; 6) dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych - 10 l na każdych 10 pracowników; 7) dla domów opieki, hoteli, szpitali, pensjonatów, internatów oraz innych nieruchomości o podobnej funkcji - 2 l na jedno łóżko; 8) dla rodzinnych ogrodów działkowych - 3 l na każdą działkę w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada każdego roku i 1 l poza tym okresem; 9) dla cmentarzy - 1 l na jedno miejsce pochówku. W ust. 4. tego unormowania napisano, że pojemniki przeznaczone do zbierania segregowanych odpadów z metali i tworzyw sztucznych oraz odpadów komunalnych resztkowych powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb właściciela i powinny mieć łączną pojemność odpowiadającą co najmniej: 1) dla nieruchomości na której zamieszkują mieszkańcy - 20 l na każdego mieszkańca; 2) dla budynków użyteczności publicznej i placówek oświatowych - 1 l na każdego pracownika, ucznia, dziecko; 3) dla lokalu i punktu handlowego - 2 l na każde 10 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu handlowego, jednak co najmniej jeden pojemnik o pojemności 60 l na jeden lokal. Natomiast lokale powyżej 80 m<sup>2</sup>, co najmniej jeden pojemnik o pojemności 120 l; 4) dla lokalu gastronomicznego posiadającego miejsca siedzące - 1 l na jedno siedzące miejsce konsumpcyjne, jednak nie mniej niż jeden pojemnik o pojemności 120 l na jeden lokal; 5) dla lokalu gastronomicznego nieposiadającego miejsc siedzących - 40 l na jeden lokal; 6) dla zakładów rzemieślniczych, usługowych i produkcyjnych - 12 l na każdych 10 pracowników; 7) dla domów opieki, hoteli, szpitali, pensjonatów, internatów oraz innych nieruchomości o podobnej funkcji - 2 l na jedno łóżko; 8) dla rodzinnych ogrodów działkowych - 3 l na każdą działkę w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada każdego roku i 1 l poza tym okresem; 9) dla cmentarzy - 1 l na jedno miejsce pochówku.

Rozdział V poświęcono innym wymaganiom wynikającym z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa dolnośląskiego na lata 2017 – 2022.

W § 15 ustalono, że mieszkańcy gminy w celu ograniczenia powstawania odpadów, powinni dążyć do: 1) minimalizowania masy powstających odpadów, w tym także przez ograniczanie marnowania żywności; 2) redukcji objętości odpadów przez zgniatanie opakowań; 3) zwiększania udziału odzysku, recyklingu w odniesieniu do szkła, metali, tworzyw sztucznych, papieru i tektury oraz zapewniania wysokiej jakości odpadów zbieranych selektywnie; 4) kompostowania odpadów ulegających biodegradacji w gospodarstwach domowych. Dalej rozdział VI załącznika został poświęcony obowiązkom osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku i tu w § 16 zapisano, że 1 osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do sprawowania opieki nad tymi zwierzętami w sposób zapewniający ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz innych zwierząt, a także przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W ust. 2 pkt 2 nakazano, aby w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku dozwolone jest wyprowadzanie psa na smyczy, a psa należącego do rasy uznawanej za agresywną oraz zachowującego się w sposób agresywny w stosunku do ludzi i innych zwierząt na smyczy i w kagańcu; 3) zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone na terenach niezabudowanych i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia; 4) dopuszcza się spuszczenie psa z uwięzi na terenie nieruchomości właściciela pod warunkiem, że nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający zwierzęciu wydostanie się na zewnątrz. 3. Osobom utrzymującym zwierzęta domowe zabrania się: 1) kąpiele zwierząt domowych w ogólnodostępnych zbiornikach wodnych; 2) doprowadzania zwierząt domowych do stanu agresywności przez drażnienie, szczucie lub płoszenie.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.**

Skarga podlegała uwzględnieniu w znacznej części. Przede wszystkim w rozpoznawanej sprawie trzeba mieć na uwadze, że podstawę prawną udziału prokuratora w postępowaniu sądoadministracyjnym stanowi natomiast art. 8 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę

o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim wypadku przysługują im prawa strony. Podkreślić należy, że w świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zasadność tej decyzji nie podlega ocenie organu administracji, którego działanie lub bezczynność zakwestionował prokurator. O tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje więc sam prokurator. Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Prawo wniesienia przez prokuratora skargi na akt prawa miejscowego nie jest ograniczone żadnym terminem, a zwłaszcza terminem wynikającym z art. 53 § 3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych 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 kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz prawidłowości procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Wskazać również należy, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Dla porządku wyводу sąd wskazuje, że uchwała rady gminy stanowiąca regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwana dalej: ustawą) jest aktem prawa miejscowego. Stosownie natomiast do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, 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. Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej u.s.g.). Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu. Mając na uwadze powyższe zważyć należało, że zakres upoważnienia do uchwalenia przez radę gminy zaskarżonego regulaminu został określony w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały. Delegację ustawową w zakresie uchwały w dniu obowiązującym w dacie jej

uchwalenia zaskarżonej normował art. 4 ust. 2. Zgodnie zaś z tym przepisem regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku 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. 2a. regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a. 3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Kwestią „istotnego naruszenia prawa” zajmował się Trybunał Konstytucyjny, którego stanowisko sąd, w niniejszym składzie podziela, zgodnie z którym za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., P 9/02). Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest bowiem legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym (por. wyrok z 29.07.2005 r., IV SA/Wa 995/05). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. 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 rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36). Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu

ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpatrywanej sprawy stwierdzić należy, że skarga, jak również zawarte w niej zarzuty świadczące o nieważności zaskarżonej części uchwały (istotności naruszenia prawa) są w znacznej mierze zasadne. Przede wszystkim rację ma Prokurator, że w § 3 ust. 6 pkt 1 i 2 Regulaminu, doszło do istotnego naruszenia prawa, a mianowicie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1, 2, 2a u.c.p.g, poprzez wprowadzenie unormowania objętego ustawą o odpadach. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej. W efekcie uchwałodawca nie mógł zawrzeć w kontrolowanym akcie zakazu 1) spalania odpadów zawierających tworzywa sztuczne, smołę, gumę i inne substancje syntetyczne, a w 2) spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady. Kwestia gospodarowania odpadami, w tym w szczególności „spalania odpadów” została uregulowana w ustawie o odpadach (aktualny stan prawny Dz. U. 2021.779 t.j.) Ustawa ta w art. 3 ust. 29) wyjaśnia, że przez termiczne przekształcanie odpadów - rozumie się a) spalanie odpadów przez ich utlenianie, b) inne niż wskazane w lit. a procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym pirolizę, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane; a dalsze przepisy art. 29. tego aktu wskazują na obowiązek przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach stanowiąc, że 1. odpady są przetwarzane w instalacjach lub urządzeniach. 2 instalacje oraz urządzenia do przetwarzania odpadów eksploatuje się tylko wówczas, gdy: 1) spełniają wymagania ochrony środowiska, w tym nie powodują przekroczenia standardów emisyjnych, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska, oraz 2) pozostałości powstające w wyniku działalności związanej z przetwarzaniem odpadów będą przetwarzane z zachowaniem wymagań określonych w ustawie. Przytoczone unormowania wskazują z jednej strony na kompleksowe rozwiązanie kwestii warunków pod jakimi może dojść do spalania odpadów, a z drugiej odmawia uprawnienia określania zasad (zakazów) spalania odpadów w aktach o charakterze aktów prawa miejscowego. Mamy bowiem, w przypadku spalania śmieci (w istocie) – w przypadku spalania odpadów w pojemniku na śmieci- z termicznym ich przetwarzaniem, co jest niedopuszczalne w innych, niż wskazane w ustawie o odpadach warunkach.

Zasadnie także prokurator kwestionuje unormowania, zawarte w kontrolowanym akcie, a dotyczące szczegółowych obowiązków właścicieli, dotyczących utrzymania pojemników na odpady. Kwestię tę reguluje art. 5 ustawy wskazując na obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, (m. innymi) poprzez zapewnienie przez właścicieli nieruchomości wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Należy zatem uznać, że powtórzenie ustawowego unormowania stanowi zbędne potwierdzenie tego obowiązku w samym akcie podustawowym. Jak bowiem wskazano w rozdziale 3 ustawy „właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: 1) wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Skoro ustawodawca sam określił obowiązki właścicieli w tym zakresie, to wskazane unormowanie należy uznać za wystarczające. Gdyby zakwestionowane unormowanie miało charakter uszczegóławiający obowiązki ustawowe, to można by ewentualnie rozważyć dopuszczalność takiego rozwinięcia nałożonych przez ustawodawcę obowiązków (co dopuszczono już w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych), ale w kontrolowanym akcie, zdaniem sądu, tego nie zamieszczono. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2020 r., IV SA/Po 1044/19).

Sąd podziela także zarzuty prokuratora w zakresie nieprawidłowości unormowań, zawartych w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym zabroniono przemieszczania błota, śniegu, lodu, opadłych liści i innych

zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego na jezdnię, w przydrożny pas zieleni, do krater ściekowych, bądź koszy ulicznych. W tym kontekście należy przypomnieć, że kodeks wykroczeń w art. 91 stanowi, że „kto zanieczyszcza drogę (...)” podlega karze grzywny do 1500 złotych albo karze nagany”. Ten sam akt prawny z kolei w art. 145 stanowi, że podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany ten, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Wskazane przepisy zaskarżonej uchwały stanowią zatem w istocie powtórzenie regulacji ustawowych (ustawy Kodeksu wykroczeń), nieuprawnioną ich modyfikację oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęto, że nałożenie obowiązków w zakresie przekraczającym delegację ustawową stanowi przekroczenie tej delegacji (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 21 listopada 2014 r., II SA/Kr 1459/14; WSA w Olsztynie z 17 września 2013 r., II SA/Ol 368/13; i inne, dostępne w internecie). Ustawa uprawnia wprawdzie radę gminy do określania zasad utrzymania czystości i porządku przez uprzątnię błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednakże nie daje organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do umieszczenia na pojemnikach i kontenerach na odpady oznaczenia nieruchomości i innych, zawartych w § 9 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały, co w konsekwencji musiało doprowadzić do uwzględnienia skargi w tym zakresie.

Wprowadzenie w § 16 ust. 2 załącznika do uchwały (Regulaminu), zdaniem sądu, unormowania „w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku dozwolone jest wyprowadzanie psa na smyczy, a psa należącego do rasy uznawanej za agresywną oraz zachowującego się w sposób agresywny w stosunku do ludzi i innych zwierząt na smyczy i w kagańcu” jest także przekroczeniem normy kompetencyjnej. Przede wszystkim należy wskazać, że obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia wprowadza art. 77 Kodeksu wykroczeń. Ponadto generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego indywidualnych cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu 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 (por. wyrok NSA z 13.09.2012r., sygn. akt II OSK 1492/12, odmiennie NSA w wyroku z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14).

Prokurator zarzucił nadto, że winny także zostać wyeliminowane te unormowania załącznika do uchwały, w których rada operuje pojęciem „powinny być”; „powinny dążyć” (§ 13 i 15 załącznika), bowiem użycie nieostrej formy (powinny) uniemożliwia wyegzekwowanie tego obowiązku. Zdaniem sądu, nawet jeśli można zgodzić się z Prokuratorem, że (co do zasady) użycie sformułowań nieostrych w aktach normatywnych nie powinno być stosowane, to tego typu uchybienie nie może być uznane za rażące naruszenie prawa, czyli takie, które nie da się pogodzić z porządkiem prawnym w państwie prawa.

Mając to wszystko na uwadze Sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały i uznał, że zaskarżone postanowienia załącznika do uchwały (zawarte w sentencji wyroku) w sposób istotny naruszają prawo i dlatego w zakresie objętym sentencją wyroku skargę uwzględnił.

Wyjaśnić na koniec należy, że zmiana lub uchylenie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji tego utrata mocy obowiązującej aktu, nie czy-ni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej skargi i nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przy ocenie zgodności z prawem uchwały należy bowiem wziąć pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej podejmowania. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę

(por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., W 5/94, a także wyroki NSA: z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04; z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07; z 1 września 2010 r., I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10). Zaskarżona uchwała przed zmianą miała pełne zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych w czasie jej obowiązywania. Dopiero stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek od chwili jej wydania.

Reasumując, na podstawie art. 147 § 1 i 151 ppsa, należało orzec jak w sentencji.

Na koniec można jeszcze dodać, że zarządzeniem z dnia 15 czerwca 2021 r. Przewodniczącego Wydziału II – w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawne w składzie trzech sędziów (art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).