



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 listopada 2015 r.

Poz. 7257

**WYROK NR IV SA/PO 441/15**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 7 października 2015 r.

**w sprawie: regulaminu utrzymania czystości i porządku**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 441/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 października 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Opatówek

z dnia 28 grudnia 2012 r., nr 253/12

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 pkt 1, 2, 3, 6, 9, 11,13,14,15, 16, 20, 22, 23, 24, 26, 27; § 3 pkt 1, 9, 10, 18; § 4 pkt 2, 6, 7, 8; § 8 ust. 2, 3, 4a, 5; § 11 ust. 2; § 14 ust. 2; § 15 ust. 3, 5, 6, 7; § 26 pkt 1a, 1d, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f; § 29 ust. 3d, 4b; § 31; § 32; § 33.

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 441/15

### UZASADNIENIE

Uchwałą Nr 253/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy Opatówek uchwaliła regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Opatówek.

Rozstrzygnięciem Nadzorczym z dnia 30 stycznia 2013r. Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 3 pkt 2,3,4,11,12,14,16 i 17; § 4 pkt 1,3,4,5; § 12; § 14 ust.3; § 26 pkt 1b i 1c; § 27 oraz § 28 załącznika do w/w uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa.

W/w uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lutego 2013r. pod poz. 1761 i zgodnie z zapisem § 4, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaraczewo w dniu 31 marca 2015r. został zmieniony uchwałą nr 40/15, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 22 kwietnia 2015r. pod poz.2698. Uchwałą dokonano zmian w § 10 Regulaminu, w zakresie częstotliwości odbioru poszczególnych frakcji odpadów komunalnych.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wlkp., zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego tj. art.4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przede wszystkim nie odnotowano w żaden sposób zmian w jej treści wynikających z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z dnia 30 stycznia 2013r. Również w BIP nie odnotowano w żaden sposób faktu nie obowiązywania niektórych zapisów zaskarżonej uchwały w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym. Ponadto skarżący wskazał, iż organ naruszył prawo poprzez powtórzenie w § 2 uchwały pojęć ustawowych, które zostały zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub innych aktach rangi ustawowej oraz wprowadził własne definicje pojęć, pomimo braku upoważnienia ustawowego do tego. I tak za zbędne w ocenie skarżącego należało uznać powtórzenie w uchwale pojęć zdefiniowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, takich jak : „właściciele nieruchomości” (§ 2 pkt1), „odpady komunalne” (§ 2 pkt 3), „odpady ulegające biodegradacji” (§ 2 pkt 6), „odpady opakowaniowe” (§2 pkt 9), „nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt 14), „zbiorniki bezodpływowe” (§ 2 pkt 15), „zwierzęta gospodarskie” (§2 pkt 20), „chów zwierząt” (§ 2 pkt 21), „hodowla zwierząt” (§ 2 pkt 22), „zwierzęta domowe”(§ 2 pkt 23), „zabudowa jednorodzinna” (§ 2 pkt 26), „zabudowa zagrodowa” (§ 2 pkt 27). Nadto istotne naruszenie prawa stanowi wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie i tak : „odpady (§ 2 pkt2), „selektywna zbiórka” ( § 2 pkt 11), „zbieranie odpadów” ( § 2 pkt 13), „odpady zielone” (§ 2 pkt 16), „ odpady niebezpieczne” (§ 2 pkt 24). Ponadto istotnym naruszeniem prawa materialnego jest wprowadzenie definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego, takich jak : „frakcja sucha” odpadów komunalnych (§ 2 pkt 4), „frakcja mokra” odpadów komunalnych (§ 2 pkt 5), „odpady wielkogabarytowe” (§ 2 pkt 7), „punkty selektywnego zbierania” (§ 2 pkt 8), „odpady budowlano remontowe i rozbiórkowe” (§ 2 pkt 10), „selektywna zbiórka odpadów u źródła” (§ 2 pkt 12), „podmiot odbierający odpady komunalne” (§ 2 pkt 17), „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt 18), „właściciele zwierząt domowych” (§ 2 pkt 19), „harmonogram” (§ 2 pkt 25), „zabudowa wielorodzinna” (§ 2 pkt 28).

Nadto organ w zaskarżonej uchwale naruszył prawo materialne poprzez wprowadzenie regulacji wykraczających poza upoważnienie ustawowe zawarte we wskazanym przepisie ustawy i nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały obowiązków i zakazów do których określenia Rada Gminy nie była upoważniona , w tym:

1. powtórzenie zapisów ustawy o obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym ( § 3 pkt.1);

2. zobowiązanie właścicieli nieruchomości:

- do niezwłocznego uprzątnięcia śniegu, lodu, błota z powierzchni chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości (§ 3 pkt 9);

- usuwania z terenu nieruchomości zużytych lub nie nadających się do użytkowania pojazdów stanowiących odpad w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach( § 3 pkt 10);

- oczyszczania selektywnie zbieranych odpadów, odkręcania nakrętek i trwałego zgniatania odpadów opakowaniowych( § 15 ust. 5,6,7);

3. uregulowanie obowiązków dotyczących składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i uregulowanie zasad postępowania z odpadami innymi niż komunalne ( § 8 ust.2 i 3);

4. nałożenie na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania właścicielowi nieruchomości pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych (§ 8 ust.4a i 5);

5. uregulowanie kwestii dotyczących postępowania z odpadami innymi niż komunalne (§ 3 pkt. 18, § 9);

6. powtórzenie regulacji ustawowych dotyczących zasad pozbywania się odpadów komunalnych z terenu dróg publicznych oraz brak określenia rodzajów i minimalnej pojemności pojemników do zbierania odpadów na tych terenach z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego ( §11 ust.2);

7. wprowadzenie zakazów :

- stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu (§ 4 pkt 2 ),

- wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (§ 4 pkt 6),

- zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt ( § 4 pkt 7 ),

- wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów itp. ( § 4 pkt 8),

- umieszczania śniegu, lodu, gruzu oraz odpadów niebezpiecznych i odpadów innych niż komunalne pochodzących z działalności gospodarczej w pojemnikach na odpady komunalne ( § 14 ust.2);

8. uzależnienie możliwości zbierania odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku od zgłoszenia tego w Urzędzie Gminy oraz odwołanie się do właściwych przepisów prawa dotyczących usytuowania kompostownia (§ 15 ust.3);

9. wprowadzenie obowiązku prowadzenia psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub psa w typie tej rasy na uwięzi i w kagańcu (§ 26 pkt 1a), obowiązku uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 26 pkt 1d), a także wprowadzenie zakazu wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy (§ 26 pkt 2b i 2c), zasad zwalniania psów z uwięzi (§ 26 pkt 2d i 2e), a także uregulowanie sposobu usuwania nieczystości pozostawionych przez zwierzęta domowe (§ 26 pkt 2f);

10. nieprawidłowe uregulowanie w § 29 ust.3d i 4b wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej;

11. przekroczenie upoważnienia ustawowego w przepisach § 31 i § 32 dotyczących obowiązkowej deratyzacji;

12. wprowadzenie do regulaminu § 37 dotyczącego sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

Prokurator powołując się na przepis art 147 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. Nr 153 poz. 1270 z późniejszymi zmianami) wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 2, § 3 pkt 1,9,10 i 18, § 4 pkt 2,6,7 i 8, § 8 ust. 2,3,4a i 5, § 9, § 11 ust.2, § 14 ust.2, § 15 ust.3,5,6 i 7, § 26 pkt 1a i 1d, 2b, 2c, 2d, 2e i 2f , § 29 ust.3d i 4b, § 31, § 32, § 33 zaskarżonej uchwały Rady Gminy Opatówek.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, iż uchwałą Nr 253/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy Opatówek uchwaliła Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Opatówek.

Szczegółowa analiza przepisów zaskarżonej uchwały w ocenie skarżącego prowadzi do wniosku, że podejmując ją Rada dopuściła się istotnych naruszeń prawa, uzasadniających stwierdzenie jej nieważności.

W ocenie skarżącego szereg przepisów uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy określającej materię, która powinna zostać uregulowana w uchwale. Skutkiem tego jest częstokroć nakładanie na adresatów uchwały dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości

i porządku, bądź zbędne powtarzanie obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości wprost przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie nie zgadzając się z argumentami podanymi w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), charakter aktu prawa miejscowego.

Zauważyć zatem należy, że przepis art. 87 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Po myśli art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem 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 o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, 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 nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

W tym miejscu wskazać należy, że zakres regulacji uchwalanego regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który przewiduje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, 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.

Ponadto wskazać należy, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym mamy do czynienia nie tylko w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Taka sytuacja powstaje również gdy prawodawca lokalny 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 ustawy o samorządzie gminnym 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 wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej w skrócie "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych "rudymenatnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów

normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych..., s. 633). Jedyne w drodze wyjątku, uzasadnione zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad..., s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji..., s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi bowiem prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 baza orzeczeń nsa.gov.pl). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych.

W § 146 rozporządzenia określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do ww. przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Stosownie zaś do § 149 w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych a także do formułowania definicji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednostkowo sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałyby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy ( vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBN ). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowany regulamin ich nie spełnia.

Z powołanych wyżej przyczyn za istotnie naruszające prawo uznać należało, jak zasadnie wskazał skarżący: § 2 pkt 1, 2, 3, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż zawarta w § 2 pkt.1, 14, 15 definicja „właściciele nieruchomości”, „nieczystości ciekłe”, „zbiorniki bezodpływowe” stanowią powtórzenie definicji zawartych w art. 2 ust. 1 pkt.1, 4 i 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Ponadto zasadnie wskazał skarżący, że definicje zawarte w § 2 pkt 3, 6, 9, 20, 21, 22, 23, 26, 27 uchwały stanowią powtórzenie definicji zawartych w innych aktach prawnych. I tak wskazać należy, iż zawarta w § 2 pkt. 3 uchwały definicja pojęcia „odpady komunalne”, stanowią powtórzenie definicji zawartej w art.3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

Ponadto w § 2 pkt.6 uchwały zawarto definicję pojęcia „odpady ulegające biodegradacji”, którego definicję sformułowano w art.3 ust. 1 pkt. 10 ustawy o odpadach. § 2 pkt. 9 uchwały zawiera definicję pojęcia „odpady opakowaniowe”, którego to definicję sformułowano w art. 3 ust.3 pkt.1 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, a obecnie definicję tą zawiera art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 poz. 888).

Również definicja „zwierząt gospodarskich” zawarta w § 2 pkt. 20 uchwały znalazła się w art. 2 ust 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. nr 133, poz. 921 ze zm.).

- § 2 pkt. 22 w odniesieniu do pojęcia „hodowla zwierząt”, którego definicję sformułowano w art. 2 ust. 1 pkt. 4 w/w ustawy

- w § 2 pkt. 23 w odniesieniu do pojęcia " zwierzęta domowe", którego definicję zawiera art. 4 pkt. 17 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856),

- § 2 pkt. 26 w odniesieniu do pojęcia „zabudowa jednorodzinna”, zdefiniowanego w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2012r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,

- § 2 pkt. 27 w odniesieniu do pojęcia „zabudowa zagrodowa”, zdefiniowanego w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2012r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Niedopuszczalne jest również wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: "odpady " ( § 2 pkt 2 – art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach), „odpady komunalne" ( § 2 pkt.3- art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach) , „selektywna zbiórka"

( § 2 pkt.11 - art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach), „zbieranie odpadów” ( § 2 pkt. 13 - art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach), „odpady zielone” ( § 2 pkt. 16 - art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach), „odpady niebezpieczne” ( § 2 pkt.24 - art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach ).

Zawarta w § 2 pkt. 2 definicja odpadów, pomimo że w jej treści przywołano przepis art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach, jest odmienna od definicji ustawowej zawartej w pkt. 6 cytowanego przepisu i nie tylko zawęża jej zakres, ale wprowadza w błąd jej adresata. W uchwale wskazano bowiem, że chodzi o substancje lub przedmioty należące do jednej z kategorii określonych w załączniku nr 1 ustawy o odpadach, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia jest zobowiązany. Tymczasem przywołany załącznik nr 1 zawiera „Niewyczerpujący wykaz procesów odzysku”, dotyczący procesów opisanych w art. 3 ust. 1 pkt. 14 ustawy.

Niedopuszczalnym zabiegiem jest zdefiniowanie w § 2 pkt. 11 w sposób zawężający „selektywnej zbiórki” odpadów ( na marginesie jedynie zauważyć należy, że ustawa posługuje się pojęciem selektywnego zbierania odpadów), i ograniczenie jej do wskazanych w uchwale frakcji odpadów ( papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji). W art. 3 ust. 1 pkt. 22 ustawy o odpadach jako selektywne zbieranie odpadów zdefiniowano bowiem zbieranie w ramach którego dany strumień odpadów , w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami.

Z kolei w § 2 pkt. 13 zdefiniowano „zbieranie odpadów” odwołując się do treści art.3 ust. 3 pkt. 23 ustawy o odpadach i określono jednocześnie, że jest to każde działanie, w szczególności umieszczanie w pojemnikach, segregowanie i magazynowanie odpadów, które ma na celu przygotowanie ich do transportu do miejsc odzysku lub unieszkodliwienia. Tymczasem we wskazanym przepisie ustawy o odpadach zdefiniowane zostało pojęcie recyklingu. Definicję „zbierania odpadów”, o treści odmiennej niż wprowadzona w uchwale zawiera pkt 34 ust.3 art.3 ustawy o odpadach – według wskazanego przepisu jest to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o których mowa w pkt 5 lit.b.

Sąd nie dopatrył się natomiast niedopuszczalnego zabiegu w odniesieniu do § 2 pkt. 21 regulaminu co do pojęcia „chów zwierząt”, którego definicję ustawodawca sformułował w art. 2 pkt. 25 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, ustawa na którą powołuje się organ nie obowiązywała w dniu podejmowania uchwały. Natomiast obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich czy też ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie zawierają takiej definicji. Dlatego w tym zakresie Sąd skargę oddalił.

Ponadto również Sąd nie dopatrył się istotnego naruszenia prawa materialnego poprzez wprowadzenie definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, takich jak : „frakcja sucha” odpadów komunalnych (§ 2 pkt 4), „frakcja mokra” odpadów komunalnych (§ 2 pkt 5), „odpady wielkogabarytowe” (§ 2 pkt 7), „punkty selektywnego zbierania” (§ 2 pkt 8), „odpady budowlano remontowe i rozbiórkowe” (§ 2 pkt 10), „selektywna zbiórka odpadów u źródła” (§ 2 pkt 12), „podmiot odbierający odpady komunalne” (§ 2 pkt 17), „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt 18), „właściciele zwierząt domowych” (§ 2 pkt 19), „harmonogram” (§ 2 pkt 25), „zabudowa wielorodzinna” (§ 2 pkt 28). Zauważyć należy, że powyższe definicje mają charakter autonomiczny i wprowadzenie ich wyłącznie na potrzeby Regulaminu było zabiegiem dopuszczalnym. Fakt, iż w zaskarżonej uchwale część wskazanych pojęć nie jest używana, nie świadczy o tym, iż organ nie mógł takich definicji legalnych wprowadzić, jeżeli nie zawierają ich inne akty prawne (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lipca 2015r., sygn. akt IV SA/Po 389/15). A zatem uznanie za niewadliwe objaśnień terminów zamieszczonych w § 2 pkt 4, 5, 7, 8, 10, 12, 17, 18, 19, 25, 28 uchwały uzasadniało oddalenie skargi Prokuratora w tej części i to na podstawie art.151 p.p.s.a.

Powtarzanie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych jest niedopuszczalne. Przedmiotowy regulamin stanowi bowiem prawo miejscowe, co powoduje że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach. Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09,

dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie może też stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa uchwała (lub jej część), która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. Wymienienie w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego na ostatniej pozycji powoduje, iż wydając przepisy gminne, rada gminy winna uczynić to w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i zawartych w nich upoważnień. Wynika to również z treści art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego, do których zalicza się także regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1069/10).

Wprost z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynikają sformułowane w § 3 ust. 1 regulaminu obowiązki właścicieli nieruchomości wyposażenia tychże nieruchomości w pojemniki służące do gromadzenia odpadów komunalnych oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym i technicznym,. Zatem w paragrafie tym powtórzono istniejącą regulację prawną i w sposób nieuprawniony dokonano jej modyfikacji przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w dostateczną ilość pojemników odpowiednio dla potrzeb nieruchomości przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, a nadto zobowiązano do utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; zgodnie bowiem z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r. ust. 3. obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; tym samym cyt. przepis nakłada na właścicieli obowiązek utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Ponadto omawiając powyższą regulację prawną zgodzić należy się z Prokuratorem, iż powyższy przepis nie pozwala na przerzucenie obowiązku wyposażenia w pojemniki na podmioty odbierające odpady (§ 8 ust. 4a i 5). Niedopuszczalne jest zatem nałożenie w § 8 ust.4a i 5 regulaminu na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania właścicielowi nieruchomości pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych. Przepisy nie pozwalają gminie przerzucenia tego obowiązku na podmioty odbierające odpady komunalne.

W zakresie (§ 8 ust.2) obowiązku składania deklaracji w innym akcie. Jednym z takich przepisów upoważniających gminę do wydania aktu prawa miejscowego jest przepis art. 6n ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Rada gminy w uchwale może nadto określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Celem delegacji ustawowej zawartej w art. 6n cytowanej ustawy było stworzenie wzoru deklaracji dla zapewnienia gminie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty (według sposobu określonego w ustawie, a wybranego przez gminę na mocy odrębnej uchwały) oraz ułatwienia jej składania, co wynika wprost z art. 6n ust. 1 ustawy. Ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Kr 103/15). Oznacza to, że w podejmowanym, na podstawie cytowanych przepisów, akcie prawa miejscowego nie można zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść tych przepisów.

W zakresie obowiązku zawarcia umowy z podmiotem odbierającym odpady (§ 8 ust.3), obowiązek zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy w sprawie odbioru odpadów komunalnych z odpowiednim podmiotem wynika z art. 6 ust. 1 ucpg, zgodnie z którym "Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie

umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi".

Nadto z naruszeniem zasad legislacji nałożono na właścicieli nieruchomości szereg obowiązków, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie jest upoważniona aby w akcie prawa miejscowego nakładać na jej adresatów obowiązki inne niż te, które wynikają wprost z przepisów ustawy. W szczególności nałożono obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu (§ 3 pkt 9). Obowiązek ten uregulowany został już w treści art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a zatem stanowi powtórzenie regulacji, a ponadto nieuprawnioną modyfikację. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy umożliwia jedynie odniesienie się w regulaminie do zasad utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd zgodzić należy się ze skarżącym, że obowiązek gromadzenia zgarniętego lodu i śniegu jak i określenie sposobu ich gromadzenia nie stanowi o zasadach odnoszących się do kwestii "uprzątnięcia", o której mowa w delegacji ustawowej. Poza delegację ustawową wykracza również § 3 pkt 10 regulaminu zobowiązujący właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości zużytych lub nie nadających się do użytku pojazdów stanowiących odpad. Wymagania dotyczące usuwania określonych rzeczy zgodnie z art.4 ust.2 pkt 1b ustawy mogą dotyczyć jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pojazdy nie nadające się do użytku są odpadem ale nie odpadem komunalnym. Z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach, wynika, że przez odpady komunalne - rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszonymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości;

Również brak regulacji pozwalających radzie gminy na wprowadzenie nakazu mycia selektywnie zbieranych opakowań po żywności, które uległy zabrudzeniu, a także odkręcania nakrętek i trwałego zgniatania odpadów opakowaniowych (§ 15 pkt 5,6,7). Podobnie przepis § 3 pkt 18 i § 9 regulaminu nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego bowiem zasady zbierania odpadów innych niż komunalne określono w ustawie z dnia 14 grudnia 2012r. o odpadach. Za nieprawidłowe uznać także należy uregulowanie w regulaminie zasad zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych (§ 11 ust.2). Przepisy ustawy dają radzie gminy uprawnienie do ustalania w regulaminie jedynie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Ponadto obowiązek utrzymania czystości na drogach publicznych należy do zarządcy drogi.

Nieuprawnione jest również wprowadzenie w uchwałę szeregu regulacji, które wykraczają poza upoważnienie udzielone przepisami art.4 ust.1 i 2 ustawy i w istotny sposób ograniczają prawa jednostki. Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wprowadzono do regulaminu zapisy § 4 pkt 2 o zakazie stosowania środków chemicznych przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych (odnośnie tego zakazu - stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu – to wynika on z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16.04.2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92 poz. 880 ze zm.), o zakazie wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu § 4 pkt 6, o zakazie zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt § 4 pkt 7, o zakazie wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów itp. § 4 pkt 8. Przepisy ustawy nie uprawniają również rady do wprowadzenia w regulaminie zakazu umieszczania śniegu, lodu, gruzu oraz odpadów niebezpiecznych i odpadów innych niż komunalne pochodzących z działalności gospodarczej w pojemnikach na odpady komunalne (§ 14 ust. 2). Związane z powyższymi zakazami ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym określonym w art.4 ust.2 pkt 3 ustawy (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013r. IV SA/Po 741/13, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., II OSK 2012/12). Zapis § 14 ust. 2 nie posiada delegacji ustawowej poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości zakazów umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gruzu, szlamów, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, Powyższe regulacje nie wynikają z przywoływanej normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Regulacja

pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy i jako taka jest dotknięta wadą nieważności. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przywołany przepis ustawy odnosi się do odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, a w stosunku do innych odpadów zasady postępowania określają przepisy odrębne, np. ustawa o odpadach. W tej sytuacji wprowadzanie dodatkowych zakazów jest nieuprawnione (por. np. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 23 kwietnia 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 184/15, z dnia 13 czerwca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 193/15, z dnia 17 czerwca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 176/15 oraz z dnia 25 lutego 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 1138/14). Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10).

Również wykracza poza upoważnieni ustawowe udzielone w art. 4 ust. 2 ustawy regulacja dotycząca uzależnienia możliwości zbierania odpadów ulegających biodegradacji w kompostowniku od zgłoszenia tego w Urzędzie Gminy oraz odwołanie się do właściwych przepisów prawa dotyczących usytuowania kompostownia (§ 15 ust. 3).

W zakresie § 26 pkt 1a, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f regulaminu - ustawa pozwala Radzie na samodzielny dobór kryteriów, według których różnicuje ona sytuację osób utrzymujących zwierzęta domowe oraz nakłada na nie stosowne obowiązki, jednakże kryteria te nie mogą być całkowicie dowolne, a przyjęta w § 26 regulacja jest zbyt restrykcyjna. Celem przepisu wskazanego w upoważnieniu jest bowiem ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzęta stwarzają, a co za tym idzie określenia takich wymagań w stosunku do ich właścicieli w zakresie utrzymania zwierząt, które uwzględniałyby ewentualne nieprawidłowe reakcje tego zwierzęcia wynikającego, z jego cech osobniczych, rasy czy stanu zdrowia. Jest bowiem oczywiste, że nie wszystkie zwierzęta (psy) stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, nawet jeżeli rzeczywiście są większe od pozostałych osobników i posiadają większą wagę. Trudno bowiem wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, stwierdził, 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, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, 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 oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych. Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) 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 (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11 centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Całkowicie nieuzasadnione jest objęcie przepisami regulaminu obowiązku uzyskania zezwolenia na psy agresywne (§ 26 pkt 1d). Powyższa kwestia została bowiem uregulowana w innym akcie. Stanowi o tym art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856 z późniejszymi zmianami) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). W ramach kompetencji ustalonych ustawą mieści się prawo rady gminy do ustanowienia w akcie prawa miejscowego obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych.

Jednakże ustalenie w § 26 pkt 2f zd.2 uchwały szczegółowego sposobu usuwania tych zanieczyszczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. W zakresie zakopywania odpadów i padłych zwierząt (§ 4 pkt 7), zasady postępowania z padłymi zwierzętami zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Również przepisy regulaminu dotyczące wymagań odnośnie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego w przepisach § 29 pkt 3d oraz 4a bowiem to kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich, a przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, z dnia 29 czerwca 2007r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, z dnia 24 kwietnia 1997r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej, zasady postępowania ze zwierzętami padłymi i zanieczyszczeniami.

Ponadto zapis § 31-32 uchwały zobowiązujący właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji stanowi wykroczenie poza ustawową kompetencję zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.p.c.g., bowiem celem ustawodawcy było zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Brak też podstawy prawnej do obciążania kosztami deratyzacji właścicieli nieruchomości.

W zakresie § 33, nie znajduje wprowadzenie tej regulacji uzasadnienia w przepisach art.4 ust.2 ustawy. Organ gminy nie jest uprawniony do wprowadzania w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie zawartych w nim regulacji, a nawet do przywoływania sankcji przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa. Pewne sankcje uregulowane zostały przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Rację ma zatem Prokurator, że rada nie miała prawa regulować również powyższej kwestii.

Mając powyższe na uwadze, ponieważ Rada Gminy Opatówek dopuściła się istotnych naruszeń prawa, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. w zakresie § 2 pkt 1, 2, 3, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 20, 22, 23, 24, 26, 27; § 3 pkt 1, 9, 10, 18; § 4 pkt 2, 6, 7, 8; § 8 ust.2, 3, 4a, 5; § 9; § 11 ust.2; § 14 ust.2; § 15 ust.3, 5, 6, 7; § 26 pkt 1a, 1d, 2b, 2c, 2d, 2e, 2f; § 29 ust.3d, 4b; § 31; § 32; § 33 uchwały, o czym orzekł jak w wyroku. W pozostałym zakresie Sąd skargę oddalił na podstawie art.151 p.p.s.a., o czym orzekł w punkcie 2 wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Sędzia WSA  
(-) Maciej Busz

Sędzia WSA  
(-) Józef Maleszewski