



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 grudnia 2015 r.

Poz. 8147

**WYROK NR IV SA/PO 388/15**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 15 października 2015 r.

**w sprawie : uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ceków-Kolonia  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 388/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Anna Jarosz (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 października 2015 r.

ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Ceków- Kolonia

z dnia 19 grudnia 2012 r. nr XXVI/114/2012 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ceków-Kolonia w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność § 1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7; § 2 pkt 7 i 8; § 11 ust. 2, 3 i 5; § 12 ust. 2; § 15; § 18 pkt 1, 3, 4 i 5; § 20 ust. 4 pkt 4; § 22 ust 2 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 388/15

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 07 maja 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Ceków-Kolonia Nr XXVI/114/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Ceków-Kolonia (zwane dalej odpowiednio: Prokurator, Rada, uchwała, regulamin).

Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 „tej ustawy” (z dalszej części uzasadnienia wynika, że chodzi o ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm., zwanej dalej: ustawa), poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały - obowiązków i zakazów z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, w tym:

1. powtórzenie w § 1 pkt 1, 2 i 3 obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości przepisami art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy,

2. nakazanie niezwłocznego usuwania po opadach usuwania błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (§ 1 pkt 6),

3. nakazanie niezwłocznego usuwania z terenu materiału rozbiórkowego (§ 1 pkt 7),

4. nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zamiatania i uprzątnięcia miejsca gromadzenia odpadów oraz okresowego dezynfekowania pojemników na odpady (§ 2 pkt 7 i 8 ),

5. powtórzenie w § 11 pkt 2, 3 i 5 regulaminu regulacji ustawowych dotyczących obowiązku zawierania umów na wywóz odpadów i ścieków przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz opróżniających zbiorniki bezodpływowe, ich przechowywania i okazywania podmiotom uprawnionym,

6. zobowiązanie w § 4 ust. 3 do szczelnego zamykania worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów,

7. przeniesienie obowiązków gminy wynikających z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy na podmioty odbierające odpady komunalne (§ 12 ust. 2),

8. wprowadzenie w § 15 zakaz gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne,

9. nieprawidłowe uregulowanie w § 18 pkt 1, 3, 4, 5 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,

10. uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi (§ 19),

11. uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad hodowli pszczoł (§ 20 ust. 4 pkt 4 regulaminu),

12. nieprawidłowe uregulowanie zasad obowiązkowej deratyzacji (§ 22),

13. wprowadzenie do regulaminu § 23 dotyczącego sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

Wobec powyższych zarzutów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7, § 2 pkt 7 i 8, § 4 ust. 3, § 11 pkt 2, 3 i 5, § 12 ust. 2, § 15, § 18 pkt 1, 3, 4, 5, § 19, § 20 ust. 4 pkt 4, § 22, § 23 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że w jego ocenie 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. Zdaniem skarżącego przepis art. 4 ust. 1 i

2 ustawy wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sformułowanie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Katalog spraw, które ustawodawca pozwolił radzie gminy ująć wśród zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawartych w regulaminie, jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Nałożenie postanowieniami regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązków, które nie dotyczą zagadnień wskazanych w przywołanym wyżej przepisie jest, zdaniem Prokuratora, działaniem niemającym oparcia w przepisie kompetencyjnym, a tym samym musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o umorzenie postępowania na zasadzie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., zwanej dalej: Ppsa) ewentualnie o oddalenie skargi w całości na podstawie art. 151 Ppsa. Rada wyjaśniła, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego dnia 01 lutego 2013 r. i organ nadzoru nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały i nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego. W ocenie Rady uchwały o zbliżonej, czy tożsamej treści do kwestionowanej skargą Prokuratora uchwały, są powszechnie przyjmowane w powiecie kaliskim, Województwie Wielkopolskim, jak i innych województwach. Uchwała ta, została także zgodnie z wymaganiami art. 4 ust. 1 przekazana do zaopiniowania przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i uzyskała jego pozytywną opinię.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze Prokuratora Rada wskazała, iż w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego z zakresu będącego przedmiotem skargi zarzuty skargi uznać należy za nie w pełni trafne. Zdaniem Rady, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca przewidział możliwość uregulowania dodatkowej materii dotyczącej nałożenia na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, rozszerzając tym samym katalog regulacji z art. 4 ustawy. Według Rady to do organu stanowiącego gminy należy uchwalenie regulaminu, który ma kreować czystość i porządek, więc nie sposób twierdzić, biorąc pod uwagę wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zasadę, że do gminy należy wykonywanie zadań własnych, iż stosowna uchwała musi zostać ograniczona tylko i wyłącznie do niektórych spraw mających wpływ na zachowanie czystości i porządku, bez możliwości uregulowania innych elementów istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących utrzymania czystości i porządku w danej gminie.

Rada argumentowała, że do wydania aktów prawa miejscowego niezbędne jest istnienie upoważnienia zawartego w ustawie. O ile jednak art. 92 Konstytucji RP stanowi, że ustawowe upoważnienie niezbędne do wydawania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydawania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu, o tyle – w przypadku aktów prawa miejscowego – Konstytucja ogranicza wymóg do tego, aby wydawane były na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94). Zdaniem Rady oznacza to w konsekwencji, że organ samorządu terytorialnego ma zdecydowanie większą swobodę stanowiąc akty prawa miejscowego niż organ administracji publicznej przy stanowieniu rozporządzenia. W ocenie Rady przepisy ustawowe mogą wskazywać regulowaną materię jedynie w pewnej ogólności. Użyte w nich sformułowania nie zawsze są jednoznaczne i precyzyjne, wymagają dokonywania ich wykładni i interpretacji w procesie stanowienia prawa miejscowego, co – w ocenie Rady – miało miejsce w sprawie. Tymczasem kwestionowane zapisy w pkt II skargi Prokuratora oparte są na bazie faktycznie zaistniałych na terenie gminy problemów zgłaszanych przez mieszkańców w procesie tworzenia regulaminu, dlatego też znalazły odzwierciedlenie w uchwalonym akcie prawa miejscowego. Według Rady ustawodawca w zakresie określonym art. 3 ustawy pozostawił gminom swobodę stanowienia unormowań w tej materii. Ustawa nie zawiera wyczerpujących dyspozycji dla gmin, tak więc muszą one same regulować wymagania w tym zakresie. Oznacza to, że Rada była władna do nałożenia powyższych zasad w regulaminie.

W ocenie Rady skarżone przepisy stanowią jedynie doprecyzowanie obowiązków wynikających z art. 3 i art. 4 ustawy spoczywających na właścicielach nieruchomości. Nie można tu zatem mówić o przekroczeniu delegacji ustawowej. Natomiast nawet jeśli doszło w tym przypadku do naruszenia prawa, to naruszenie owo nie ma charakteru istotnego. Przywołując treść art. 4 ust. 2 ustawy Rada podniosła, iż w regulaminie określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczące m.in. uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do

wspólnego użytku, warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada wymagania te określiła w zakwestionowanej uchwale. Zdaniem Rady, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, zarzut powtórzenia normy ustawowej trudno uznać za uzasadniony, albowiem dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Opracowując zaskarżony regulamin intencją Rady było, aby problem utrzymania czystości i porządku uregulować w sposób zgodny z art. 3 ust. 1 ustawy.

Według Rady skoro z treści tego przepisu wynika, że do obowiązkowych zadań własnych gminy należy utrzymanie czystości i porządku w gminach, a zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy - do organu stanowiącego gminy należy uchwalanie regulaminu, który tę czystość i porządek ma kreować, to nie sposób twierdzić, biorąc pod uwagę wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zasadę, że do gminy należy wykonywanie zadań własnych, iż stosowna uchwała musi zostać ograniczona jedynie do niektórych tylko spraw mających wpływ na zachowanie czystości i porządku bez możliwości uregulowania innych elementów istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących utrzymania czystości i porządku w danej gminie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się w części zasadna.

Na wstępie wskazać należy, 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 Ppsa.

Zgodnie z art. 147 § 1 Ppsa 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 z późn. zm.) 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 uwzględnia w art. 91 ust. 4 ustawy, 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 na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). 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, dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

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 należy, że podniesione przez Prokuratora zarzuty są w części zasadne, bowiem poszczególne przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Zaskarżona uchwała stanowiąca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy została na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, 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 ustawy 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.

Z uwagi na znaczną ilość podniesionych przez Prokuratora zarzutów, Sąd odniesie się do niech według kolejności przedstawionej w skardze.

Ad. 1. powtórzenie w § 1 pkt 1, 2 i 3 obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości przepisami art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

Sąd stwierdza, że z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy wynikają wprost sformułowane w § 1 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, a nadto w sposób nieuprawniony nałożono obowiązki na właścicieli nieruchomości w zakresie wyposażenia nieruchomości w worki służące do zbierania odpadów komunalnych. 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.

Podobnie jak wskazany wcześniej § 1 pkt 1 regulaminu także jego § 1 pkt 2 i 3 dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej bądź wyposażenia w oczyszczalnię ścieków stanowi niedopuszczalne powtórzenie regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Ad. 2. - nakazanie niezwłocznego usuwania po opadach usuwania błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników ( § 1 pkt 6).

W tej mierze należy wskazać, że z naruszeniem zasad legislacji nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązki, 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 przez właścicieli nieruchomości, niezwłocznie po opadach, błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (§ 1 pkt 6). 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, zaś art. 5 ust. 1 pkt 4 precyzuje wskazując na usuwanie ich z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W świetle powyższego uznać należy, że rozciągając opisany obowiązek na wszystkie chodniki przekroczono delegację ustawową. Ustawodawca nie upoważnił również Rady do określenia czasookresu wykonania obowiązku w omawianym zakresie (zob. wyrok WSA z 09.10.2013 r., IV SA/Po 741/13, dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Ad. 3. - nakazanie niezwłocznego usuwania z terenu materiału rozbiórkowego (§ 1 pkt 7).

Należy stwierdzić, że w § 1 pkt 7 regulaminu Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała zapis zawarty w art. 5 ust. 2 ustawy i przekroczyła upoważnienie ustawowe nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów powstałych w wyniku budowy i remontów lokali i budynków. Jak wynika z treści przywołanego powyżej art. 5 ust. 2 ustawy, z woli ustawodawcy, obowiązek utrzymania czystości i na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych.

Ad. 4. - nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zmiatania i uprzątnięcia miejsca gromadzenia odpadów oraz okresowego dezynfekowania pojemników na odpady (§ 2 pkt 7 i 8).

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało powyższe zapisy zawarte w § 2 pkt 7 i 8 regulaminu, w których Rada wskazała, że miejsca gromadzenia odpadów należy utrzymywać w stanie czystości poprzez zmiatanie i uprzątnięcie, a właściciele nieruchomości mają obowiązek okresowego dezynfekowania pojemników na odpady. Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy do kompetencji rady gminy należy m.in. ustalanie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie

sanitarnym porządkowym i technicznym. Zwrócić należy jednak uwagę, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. Nie sposób uznać aby Rada Gminy była upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku utrzymywania pojemników, o których mowa, w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym nakazując ich „zamiatanie i uprzątnię”. Z kolei nałożenie na właścicieli nieruchomości dokonywania okresowego dezynfekowania pojemników stanowi bezprawne rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a ponadto pojęcie "okresowego dezynfekowania" jest pojęciem nieostрым i niedookreślonym.

Ad. 5. - powtórzenie w § 11 pkt 2, 3 regulaminu regulacji ustawowych dotyczących obowiązku zawierania umów na wywóz odpadów i ścieków przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz opróżniających zbiorniki bezodpływowe, ich przechowywania i okazywania podmiotom uprawnionym.

Wskazać należy, że zawarte w § 11 pkt 2, 3 i 5 uchwały regulacje dotyczące obowiązku właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz właścicieli nieruchomości przy opróżnianiu zbiorników bezodpływowych do zawierania umów z podmiotem odbierającym odpady komunalne, z uwzględnieniem wielkości pojemników określonych w regulaminie, a także ich przechowywania i okazywania osobom upoważnionym do kontroli wraz z dowodami zapłaty za te usługi - stanowią powtórzenie regulacji ustawowych. Obowiązki właścicieli nieruchomości niezamieszkałych oraz właścicieli nieruchomości, którzy opróżniają zbiorniki bezodpływowe, zostały bowiem uregulowane w art. 6 ust. 1 ustawy. Jak słusznie podniesiono w skardze - przepis ten w szczególności nakłada na właścicieli nieruchomości, o których mowa, obowiązek dokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez uprawnione podmioty w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierającego w gminie odpady komunalne. Regulacja ustawowa w tym zakresie jest wyczerpująca i kompletna i nie wymaga powtórzenia w akcie prawa miejscowego.

Ad. 6. - zobowiązanie w § 4 ust. 3 do szczelnego zamykania worków przeznaczonych do selektywnego zbierania odpadów.

W ocenie sądu zarzut przekroczenia delegacji ustawowej przez § 4 ust. 3 regulaminu, zgodnie z którym selektywnie zebrane odpady przekazywane są przedsiębiorcy w workach, które należy zamknąć szczelnie i wystawić przed wejście na teren nieruchomości, zgodnie z dostarczonym harmonogramem jest niezasadny. Regulacja ta w ocenie sądu mieści się w ramach delegacji ustawowej. W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy wskazuje się bowiem, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych [...].

Ad. 7. - przeniesienie obowiązków gminy wynikających z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy na podmioty odbierające odpady komunalne (§ 12 ust. 2).

Zasadnym jest natomiast zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 12 regulaminu. Przepis 6a ust. 1 ustawy upoważnia bowiem gminę do przejścia na mocy uchwały ciążących na właścicielach nieruchomości obowiązków ich wyposażenia w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w należytych stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Słusznie jednak odniesiono w skardze, że nie oznacza to uprawnienia do dalszego delegowania przejętego aktem prawa miejscowego obowiązku na podmiot odbierający odpady komunalne.

Ad. 8. - wprowadzenie w § 15 zakaz gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne.

Sąd stwierdza, że przepisy ustawy nie uprawniają również rady do wprowadzenia w regulaminie zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu, 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 (§ 15). Związane z powyższymi zakazami ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 4 ust. 2 ustawy (podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. IV SA/Po 741/13,

wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12 dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). 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, dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). 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).

Ad. 9. - nieprawidłowe uregulowanie w § 18 pkt 1, 3, 4, 5 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

W § 18 w ust. 1, 3, 4 i 5 regulaminu Rada określiła, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy prowadzenie w miejscach publicznych psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną dodatkowo w kagańcu, zakazano wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., zastrzegając, że postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników, kolejno zakazano wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, wreszcie uchwalono, że zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, jednak zwolnienie nie dotyczy psów ras uznanych za agresywne. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)), 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 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. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów we wskazane powyżej miejsca. 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 ustawy 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, dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Dodatkowo wskazać należy, że zasady wprowadzenia psów do obiektów użyteczności publicznej powinny wynikać z regulaminów, określających zasady korzystania z tych obiektów (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Ad. 10. - uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi (§ 19).

Sąd nie podzielił zarzutu skargi dotyczącego zasad postępowania z bezdomnymi zwierzętami, uważając, że zawarta w § 19 regulaminu informacja o uregulowaniu problematyki zwierząt bezdomnych na terenie Gminy odrębną uchwałą nie stanowi naruszenia prawa, które winno skutkować stwierdzeniem nieważności tego paragrafu regulaminu. Należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W ust. 2 tego przepisu wskazuje się natomiast, że Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności (pkt 14) zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. W ocenie sądu zestawienie tego przepisu, z przytoczonym na wstępie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie przesądza, że kwestia postępowania ze zwierzętami bezdomnymi nie może być uregulowana w odrębnej uchwale Rady. W konsekwencji ten zarzut skargi nie zasługiwał na uwzględnienie.

Ad. 11. uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad hodowli pszczół (§ 20 ust. 4 pkt 4 regulaminu),

Słuszność natomiast należy przyznać zarzutowi uchwalenia § 20 ust. 4 pkt 4 regulaminu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Ustalenia zasad hodowli pszczół, w szczególności ustawiania uli w takiej odległości od granicy i w taki sposób, by wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiadujących, stanowiło wkroczenia w materię ustawową objętą regulacją Kodeksu cywilnego, który reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. Zgodnie z art. 144 tej ustawy właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno- gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Sąd stwierdza, że Rada nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 136/13, dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Ad. 12. - nieprawidłowe uregulowanie zasad obowiązkowej deratyzacji (§ 22).

W odniesieniu do § 22 regulaminu stwierdzić należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie przewiduje, aby Rada Gminy była upoważniona do obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji (por. wyroki WSA: z 09.10.2013 r., IV SA/Po 725/13; z 21.11.2013 r. IV SA/Po 549/13; z 17.09.2013 r., II SA/Ol 368/13; z 27.11.2007 r., II SA/Wr 424/07 – dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Uregulowanie to przekracza zatem zakres ustawowego upoważnienia; natomiast jest upoważniona do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia (§ 22 ust. 1). W ocenie Sądu Rada nie dopuściła się naruszenia prawa w istotnym stopniu wprowadzając jej postanowienia. Jakkolwiek w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy mowa jest o wyznaczeniu takich obszarów, to uzależnienie ich wyznaczenia od zaistnienia wystąpienia realnego zagrożenia sanitarnego wydaje się być uzasadnione. Abstrahując od rzeczywistych, bieżących potrzeb mieszkańców wyznaczenie obszarów i terminów deratyzacji nie koresponduje z celem ustawy, jakim jest faktyczne utrzymanie porządku i czystości w gminach.

13- wprowadzenie do regulaminu § 23 dotyczącego sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

W zakresie zarzutów skierowanych przeciwko § 23 regulaminu sąd stwierdza, że jakkolwiek organ gminy nie jest uprawniony do wprowadzania w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie zawartych w nim regulacji, a nawet, jak ma to miejsce w zaskarżonej uchwale, do przywoływania sankcji przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa, to jednak ich przywołanie (ogólnie, bez przytoczenia konkretnych przepisów) w zaskarżonym regulaminie ma znaczenie informacyjne i nie stanowi naruszenia prawa istotnego, skutkującego koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Końcowo, odnosząc się do stanowiska Rady Gminy, która z powołaniem się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 podniosła, iż dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie wskazuje, że pogląd ten uznaje za dopuszczalny, 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, z podaniem jego nazwy i miejsca publikacji.

Mając na uwadze, że uchwała w części obejmującej § 1 pkt 1, 2, 3, 6 i 7; § 2 pkt 7 i 8; § 11 ust. 2, 3 i 5; § 12 ust. 2; § 15; § 18 pkt 1, 3, 4 i 5; § 20 ust. 4 pkt 4; § 22 ust 2 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, uzasadnione było stwierdzenie nieważności tej części Uchwały na podstawie art. 147 Ppsa (pkt 1 sentencji wyroku). W pozostałym zakresie Sąd, na podstawie art. 151 Ppsa, skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędziowie:

WSA Donata Starosta

WSA Anna Jarosz