



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 26 lipca 2016 r.

Poz. 4846

**WYROK NR IV SA/PO 1036/15**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 21 kwietnia 2016 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1036/15

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Anna Jarosz (spr.)

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Mikstacie

z dnia 18 grudnia 2012 r., nr XXI/130/2012

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości, z wyłączeniem przepisów objętych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r. nr KN-1-4131.1.22.2013.17

Sygn. akt IV SA/Po 1036/15

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 12 listopada 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Mikstacie Nr XXI/130/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mikstat (zwaną dalej również jako „zaskarżony regulamin”) wnosząc o stwierdzenie nieważności przepisów § 2 pkt 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 17 § 3 ust. 3, § 4 ust. 1, § 6 ust. 1a, 1b i 1c, § 7 pkt 11, § 8b, 8c, 8d, 8f, 8g, 8h, 8i, § 9 ust. 1a, 1b i ust. 2, § 12 ust. 2, § 13, § 14, § 15 ust. 2, 4 i 5, § 19 ust. 1, 2, 3 i 4, § 21 ust. 1, 3 i 4, § 22 ust. 3 pkt 1 i 2, ust. 4, ust. 5b i 5c, ust. 7, § 23 ust. 3 załącznika do tej uchwały.

Prokurator zarzucił zaskarżonemu regulaminowi istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 135, 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. nr 100 poz. 908 zwanej dalej jako „z.t.p.”) poprzez :

- powtórzenie w § 2 definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach takich jak: "droga publiczna, (§ 2 pkt. 2), „nieruchomości" (§ 2 pkt. 6) „odpady ulegające biodegradacji" (§ 2 pkt. 8), „odpady zielone” (§ 2 pkt. 9), „opakowania wielomateriałowe" (§ 2 pkt. 10), „zabudowa jednorodzinna" (§ 2 pkt. 15), „zarząd dróg" (§ 2 pkt. 17), „zbiorniki bezodpływowe" (§ 2 pkt. 18);

- wprowadzenie do zaskarżonego regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: "chodnik" (§ 2 pkt. 1), „miejsce zamieszkania" (§ 2 pkt. 3), „nieczystości ciekłe" (§ 2 pkt. 5), „odpady komunalne" (§ 2 pkt. 7), „właściciele nieruchomości" (§ 2 pkt. 14).

Ponadto Prokurator zarzucił zaskarżonemu regulaminowi istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391 zwanej dalej jako „u.c.p.g.”

- uwaga Sądu) poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych zaskarżonego regulaminu obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona, w tym:

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do zbierania i gromadzenia odpadów niezwłocznie od chwili powstania (§ 3 ust. 3);

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników do usuwania chwastów i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego niezwłocznie po zaistnieniu takiego zdarzenia (§ 4 ust. 1);

- ograniczenie możliwości mycia pojazdów poza myjniami samochodowymi i naprawy poza warsztatami samochodowymi do terenu nieruchomości nie służącej do użytku publicznego oraz pojazdów przy użyciu środków ulegających biodegradacji , a także wyłącznie nadwozi samochodowych (§ 6 ust. 1a, 1b i 1c);

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do usuwania materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontów, budów lokali oraz budynków (§ 7 pkt. 11);

- wprowadzenie zakazów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, w tym stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska w celu usunięcia śniegu i lodu (§ 8b), umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. (§ 8c), wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (§ 8d), indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nie przeznaczone (§ 8e), odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów otwartych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz pompowania ich na grunt (§ 8f), zakopywania odpadów oraz podrzucania odpadów komunalnych do pojemników stanowiących cudzą własność (§ 8g), wyrzucania do koszy ulicznych pochodzących z gospodarstw domowych oraz z działalności handlowej, produkcyjnej i usługowej (§ 8h) oraz zgarniania śniegu, lodu, błota lub Innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię (§ 8i);

- uregulowanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania piaskownic ogólnodostępnych dla dzieci (§ 9 ust. 1a, 1b i ust. 2);

- nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości co najmniej raz na 6 miesięcy (§ 12 ust. 2);
- uregulowanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zasad uiszczania opłat za odbiór i gospodarowania odpadami komunalnymi (§ 13);
- powtórzenie obowiązku przechowywania i okazywania dokumentów potwierdzających dokonanie opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych (§ 14);
- powtórzenie w § 15 ust. 2 regulacji zawartej w art. 6f u.c.p.g.
- wprowadzenie z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zasad gromadzenia i odbioru odpadów innych niż komunalne (§ 15 ust. 4 i 5);
- wprowadzenie w § 19 ust. 1 zaskarżonego regulaminu możliwości nieodpłatnego „udostępniania” pojemników i worków na odpady od podmiotów odbierających odpady komunalne;
- wprowadzenie obowiązku oczyszczania silnie zabrudzonych opakowań oraz ich trwałego zgniatania, odkręcania nakrętek (§ 19 ust. 2, 3 i 4) oraz zamykania pokryw pojemników na odpady (§ 21 ust. 1);
- wprowadzenie do regulaminu zapisów dotyczących zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, substancji toksycznych i żrących (§ 21 ust. 3) oraz odpadów medycznych i weterynaryjnych (§ 21 ust. 4);
- nieprawidłowe uregulowanie w § 22 ust. 3 pkt. 1 i 2, ust. 4, ust. 5b i 5c oraz ust. 7 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe
- nieprawidłowe uregulowanie w § 23 ust. 3 wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej;

W uzasadnieniu skargi Prokurator zaznaczył, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 stycznia 2013 r. Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 4 ust. 3 i 4, § 7, § 7 pkt. 1-10, § 8a, § 9 ust. 1 pkt c, § 21 ust. 2, § 22 ust. 2 oraz rozdziału IX zaskarżonego regulaminu, jednak pomimo ingerencji Wojewody zaskarżony regulamin w dalszym ciągu zawiera przepisy niezgodne z prawem

Prokurator zaznaczył również, że przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sformułowanie przepisu art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Nałożenie postanowieniami regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązków, które nie dotyczą zagadnień wskazanych w przywołanym wyżej przepisie jest działaniem niemającym oparcia w przepisie kompetencyjnym, a tym samym musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Jak wskazał Prokurator Rada Miejska w Mikstacie przywołując w § 2 zaskarżonego regulaminu pojęcia zdefiniowane w u.c.p.g. bądź innych aktach rangi ustawowej oraz modyfikując istniejące definicje pojęć działała z istotnym naruszeniem prawa materialnego tj. § 118, 135, 137 i 143 z.t.p. W ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 u.c.p.g. brak jest upoważnienia rady gminy do ponownego definiowania w regulaminie pojęć, których definicje ustawowe zostały zawarte w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca.

W ocenie Prokuratora za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie w zaskarżonym regulaminie pojęć zdefiniowanych w u.c.p.g.. W § 2 pkt. 3 zaskarżonego regulaminu zawarto pojęcie „właściciela nieruchomości”, które zdefiniowane zostało w sposób jednoznaczny w art. 2 ust 1 pkt. 4 u.c.p.g., a w § 2 pkt 17 pojęcie „zbiorniki bezodpływowe”, zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt. 5 u.c.p.g.

W identyczny sposób należy traktować ponowne definiowanie pojęć zdefiniowanych w innych ustawach, co w zaskarżonej uchwale miało miejsce w przepisach :

- § 2 pkt.2 w odniesieniu do pojęcia „droga publiczna którego definicję zawiera art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zmianami);
- w § 2 pkt. 6 w odniesieniu do pojęcia „nieruchomości” , którego definicję zawiera art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego;
- w § 2 pkt. 8 w odniesieniu do pojęcia „odpady ulegające biodegradacji”, którego definicję zawiera art. 3 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- w § 2 pkt. 9 w odniesieniu do pojęcia „odpady zielone ”, którego definicję zawiera art. 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- w § 2 pkt. 10 w odniesieniu do pojęcia „opakowania wielomateriałowe”, którego definicję zawiera art. 8 pkt. 10 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi ( Dz. U. poz. 888 );
- w § 2 pkt. 15 w odniesieniu do pojęcia „zabudowa jednorodzinna”, którego definicję zawiera § 3 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ( Dz. U. Nr 75 poz. 690);
- w § 2 pkt. 17 w odniesieniu do pojęcia „ zarząd dróg”, którego definicję zawiera art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zmianami).

Jako całkowicie niedopuszczalne Prokurator uznał też wprowadzenie przez Radę własnych definicji pojęć, które w przepisach prawa rangi ustawowej zostały zdefiniowane w sposób odmienny tj:

- „chodnik” ( § 2 pkt. 1 )”, zdefiniowane w art. 4 pkt. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zmianami ) jest częścią drogi przeznaczoną dla ruchu pieszych;
- „miejsce zamieszkania” (§ 2 pkt. 3), zdefiniowane w art. 25 Kodeksu cywilnego
- "nieczystości ciekłe" zdefiniowane w art. 2 ust. 1 u.c.p.g.;
- „odpady komunalne” (§ 2 pkt. 7) zdefiniowane w art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- „właściciele nieruchomości” (§ 2 pkt. 14) zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt. 4 u.c.p.g.

Prokurator zaznaczył też, że nie znajdują uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. również regulacje zawarte w § 4 ust. 1, § 6 ust. 1a, 1b, 1c, § 7 pkt 11, § 8, § 8b, § 8c, § 8d, § 8e, § 8f, § 8g, § 8h, § 8i, § 9 ust. 1a, 1b i 2, § 12 ust. 2, § 13, § 14, § 15 ust. 2, 4 i 5, § 19 ust. 1, 2 i 3, § 21 ust. 3 i 4, § 22 ust. 7, § 22 ust. 3 pkt 1 i 2, ust. 4, ust. 5b, ust. 5c i ust. 7.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez zobowiązanie właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników do usuwania chwastów i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego niezwłocznie po zaistnieniu takiego zdarzenia Rada stwierdziła, że z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. wynika kompetencja do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń służących do użytku publicznego. Przez wymagania należy rozumieć sposób postępowania, do którego możliwe jest także zaliczenie częstotliwości wykonywania obowiązku, ale także metody działania lub powstrzymywania się od działania, miejsca, efektu ich spełnienia, w tym przypadku uprzątnięcia wskazanych w ustawie zanieczyszczeń. Pojęcie „określenia wymagań” mieści w sobie szerszy katalog czynności niż samo określenie częstotliwości i sposobu. W § 4 ust. 1 zaskarżonego regulaminu został wprowadzony obowiązek niezwłocznego usuwania ww. zanieczyszczeń. Brak określenia momentu realizacji obowiązku czyni jego spełnienie wątpliwym. A contrario przyjęcie, że stan czystości będzie utrzymywany permanentnie, stale, ciągle czyni obowiązek niemożliwym do wykonania.

Natomiast odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez ograniczenie możliwości mycia pojazdów poza myjniami samochodowymi i naprawy poza warsztatami samochodowymi Rada stwierdziła, że z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika kompetencja do określenia wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W § 6 ust. 1a, 1b i 1c zaskarżonego regulaminu wprowadzono zakaz mycia pojazdów samochodowych na terenach służących do użytku publicznego. Wprowadzenie zakazu miało na celu określenie wymagań w zakresie mycia i

naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi z wyłączeniem także terenów służących do użytku publicznego. Przez wymagania należy rozumieć sposób postępowania do którego możliwe jest także zaliczenie częstotliwości, metody działania lub powstrzymywania się od działania, miejsca, efektu ich spełnienia, w tym przypadku miejsca mycia pojazdów samochodowych. Pojęcie „określenia wymagań” mieści w sobie szerszy katalog czynności.

Co do pozostałych zarzutów Rada wskazała, że można uznać je za zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważy, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1642 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Na podstawie art. 134 § 1 P.p.s.a. w postępowaniu sądownoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. 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 stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu 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 mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 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. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 z.t.p., w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 z.t.p., 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 Trybunału Konstytucyjnego jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego 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).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 688/09 ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)) "Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa.

Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość". Zdaniem Sądu naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 146 z.t.p. określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do tego 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 z.t.p. 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 u.c.p.g. do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, a także do formułowania definicji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałooby formę przytoczenia treści *in extenso* i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych, to jest w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Nie ulega wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 *in fine* u.c.p.g. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienie niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym,

zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, to jest obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso – zob. niżej), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., 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 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.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08 oraz z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g należy podzielić zarzut Prokuratora, że wskazane w skardze przepisy zaskarżonego regulaminu ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu albo powtarzają pojęcia ustawowe, które już zostały zdefiniowane w ustawach.

Przed omówieniem powodów uwzględnienia skargi wyjaśnienia wymaga, że organ nadzoru – Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 stycznia 2013 r. nr KN-I-4131.1.22.2013.17 stwierdził nieważność § 4 ust. 3 i 4, § 7, § 7 pkt. 1-10, § 8a, § 9 ust. 1 pkt c, § 21 ust. 2, § 22 ust. 2 oraz rozdziału IX zaskarżonego regulaminu. W tym zakresie zaskarżony regulamin nie podlegał więc kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych zarzutów należy wyjaśnić, że rażącym naruszeniem prawa jest powtórzenie w § 2 uchwały pojęć ustawowych, które zostały zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub w innych aktach rangi ustawowej oraz wprowadzenie własnych definicji pojęć, pomimo braku upoważnienia ustawowego do tego. Odnosząc powyższe uwagi do zawartych w zaskarżonej ustawie definicji pojęć wskazać trzeba, że:

- zawarte § 2 pkt 1 zaskarżonego regulaminu pojęcie „chodnika” zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie tekst jedn. tej ustawy opublikowano w Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.);

- zawarte w § 2 pkt. 2 zaskarżonego regulaminu pojęcie „drogi publicznej” zostało już zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 1 i 2 ww. ustawy o drogach publicznych;

- zawarte w § 2 pkt 3 zaskarżonego regulaminu pojęcie „miejsca zamieszkania” zostało uprzednio zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 25 Kodeksu cywilnego

- zawarte w § 2 pkt. 7 zaskarżonego regulaminu pojęcie „odpadów komunalnych” stanowi modyfikację definicji legalnej zawartej w art. 3 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;

- zawarte w § 2 pkt. 8 zaskarżonego regulaminu pojęcie „odpadów ulegających biodegradacji” stanowi modyfikację pojęcia „bioodpadów” zawartego w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;

- zawarte w § 2 pkt. 9 zaskarżonego regulaminu pojęcie „odpadów zielonych” stanowi modyfikację legalnej definicji tego pojęcia zawartej w art. 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;

- zawarte w § 2 pkt. 10 zaskarżonego regulaminu pojęcie „opakowań wielomateriałowych” zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 8 pkt. 10 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi;

- zawarte w § 2 pkt. 14 zaskarżonego regulaminu „właściciela nieruchomości” stanowi modyfikację legalnej definicji tego pojęcia zawartej w art. 2 ust. 1 pkt. 4 u.c.p.g.;

- zawarte w § 2 pkt. 15 zaskarżonego regulaminu pojęcie „zabudowy jednorodzinnej” zdefiniowane zostało uprzednio w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

- zawarte w § 2 pkt. 17 zaskarżonego regulaminu pojęcie „zarządu dróg” zdefiniowane zostało przez ustawodawcę w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

Jako niezasadny Sąd ocenił zarzut zdefiniowania w § 2 pkt. 6 zaskarżonego regulaminu pojęcia „właściciela nieruchomości” bowiem Rada wprost odsyła do definicji legalnej zawartej w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego.

Zasadny okazał się zarzut dotyczący § 3 ust. 3 zaskarżonego regulaminu. W przepisie tym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do zbierania i gromadzenia odpadów określonych w § 3 ust. 2 w terminie niezwłocznym od ich powstania. Jak słusznie zauważył Prokurator w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. brak jest kompetencji, która uprawniałaby Radę do określenia terminu w jakim właściciele nieruchomości mieli by je zbierać i gromadzić.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 4 ust. 1 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, chwastów i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego niezwłocznie



po zaistnieniu takiego zdarzenia. Norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.c.g. upoważniała Radę jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

Ponadto zasadne okazały się zarzuty dotyczące § 6 ust. 1 pkt a, b, i c zaskarżonego regulaminu. W przepisach tych Rada określiła, że mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami może odbywać się wyłącznie:

a) w miejscach dozwolonych, a więc na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego, tylko pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi oraz pod warunkiem niezanieczyszczenia środowiska,

b) na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji,

c) mycia wyłącznie nadwozi samochodowych.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważniał Radę do określenia wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tym samym Rada Gminy posiadała upoważnienie do określenia ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami. Przede wszystkim wskazać trzeba, że z przepisu ustawy nie wynika kompetencja do określenia środków jakimi miałyby być myte samochody poza myjniami (podobnie WSA w Poznaniu w wyrokach z dnia 21 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 740/15 oraz z dnia 18 lutego 2016r., sygn. akt IV SA/Po 1043/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rada nie była również upoważniona do generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 740/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 7 pkt 11 zaskarżonego regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontów, budów lokali oraz budynków. Tym czasem obowiązek z tym zakresie z mocy przepisu art. 5 ust. 3 u.c.p.g. spoczywa na wykonawcy robót budowlanych. Przepis ten reguluje więc w sposób odmienny materię uregulowaną już przez ustawodawcę.

W § 8 pkt b, c, d, f, g, h, i Rada wprowadziła szereg zakazów m.in. stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska w celu usunięcia śniegu i lodu, umieszczania na pniach drzew afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp., wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu, indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nie-przeznaczone, odprowadzania nieczystości ciekłych do rowów otwartych, zbiorników wodnych, kanalizacji deszczowej oraz pompowania ich na grunt, zakopywania odpadów oraz podrzucania odpadów komunalnych do pojemników stanowiących cudzą własność, wyrzucania do koszy ulicznych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych oraz z działalności handlowej, produkcyjnej i usługowej, zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. Wprowadzenie wszystkich tych zakazów w ocenie Sądu nie znajduje potwierdzenia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 9 ust. 1 lit. a i b oraz ust. 2. W przepisach tych Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości na których znajdują się ogólnodostępne przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw do ogrodzenia placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczające przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek; umieszczenia przy każdym wejściu na teren ogrodzony, o którym mowa w pkt 1 tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt oraz utrzymania znajdujących się tam urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym. Jak słusznie zauważył Prokurator wszystkie te obowiązki wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Nie jest zasadny w ocenie Sądu zarzut dotyczący § 12 ust. 2 zaskarżonego regulaminu. Rada w tym przepisie zobowiązała właścicieli nieruchomości do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości co najmniej raz na 6 miesięcy, z zastrzeżeniem ust. 1. W ust. 1 ustaliła zaś, że właściciele nieruchomości obowiązani są do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości w sposób

systematyczny, nie dopuszczając do przepełnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości. Po pierwsze Sąd zaznacza, że w uzasadnieniu skargi Prokurator nie wskazał w jaki sposób regulacja zawarta we wskazanej jednostce redakcyjnej zaskarżonej uchwały miałyby przekraczać kompetencję wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. ograniczając się do wskazania, że kompetencja zawarta w tym przepisie nie pozwala na dowolne kształtowania obowiązków właścicieli nieruchomości w tym zakresie. Po drugie przepis 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. upoważniał Radę do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości. Kwestionowana przez Prokuratora regulacja w ocenie Sądu mieści się w zakresie ustawowej kompetencji. Zabieg legislacyjny jakim posłużyła się Rada Gminy poprzez określenie "co najmniej raz na sześć miesięcy" określa maksymalny okres w jakim nieczystości ciekłe mogłyby być nieopróżniane ze zbiornika bezodpływowego przy jednoczesnym dopuszczeniu częstszego ich usuwania o czym świadczy zapis ust. 1 Tym samym określając w ten sposób częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych Rada wypełniła delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g.

Zasadny okazał się natomiast zarzut dotyczący § 13 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do uiszczania opłat za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi opłaty wymierzonej na podstawie złożonej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stawek opłat ustalonych przez radę gminy w drodze uchwały. Wskazała, że termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty określa uchwała rady Gminy. Za pozbywanie się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, właściciel nieruchomości uiszcza opłatę na rzecz przedsiębiorcy wykonującego przedmiotową usługę. Jak słusznie zauważył Prokurator przepis ten stanowi powtórzenie art. 6h, 6j i 6k u.c.p.g. Ponadto art. 6 k u.c.p.g. stanowi podstawę prawną do podjęcia odrębnej uchwały, w której rada gminy ustali termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zasady ponoszenia opłat za pozbywanie się nieczystości ciekłych zostały natomiast ustalone 6 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Przepis ten stanowi przy tym podstawę prawną do podjęcia przez radę miejską odrębnej uchwały ustalającej górne stawki usług za usługi świadczone przez przedsiębiorców w zakresie odbioru odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych.

Trafnie Prokurator zauważył również, że § 14 zaskarżonego regulaminu, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do przechowywania i okazywania osobom upoważnionym do kontroli dowodów uiszczania opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych i wywozu nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, stanowi powtórzenie przepisu art. 6 ust. 1 u.c.p.g.

Podobnie w przypadku § 15 ust. 2 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada ustaliła, że odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne odbiera wybrany w drodze przetargu zorganizowanego przez gminę przedsiębiorca, który zawarł z Burmistrzem umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o której mowa w art. 6f ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 6f u.c.p.g.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 15 ust. 4 u 5 zaskarżonego regulaminu. W przepisach tych Rada ustaliła zasady postępowania z odpadami innymi niż komunalne, gdy tymczasem zasady gospodarowania takimi odpadami określa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Trafnie Prokurator dopatrył się przekroczenia ustawowej kompetencji poprzez ustalenie w § 19 zasad w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i obierania odpadów, tj. ustalenia, że:

- pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów są udostępnione właścicielom nieruchomości przez przedsiębiorcę świadczącego usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych na zasadach ustalonych w zawartej umowie na wywóz odpadów,

- przeznaczone do selektywnego zbierania opakowania po żywności i inne, które uległy zabrudzeniu, należy przed złożeniem do pojemnika umyć,

- odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki należy je odkręcić, można je ponownie nakręcić po zgnieceniu, tak by zachowały zmniejszoną objętość,

- opróżnione opakowania należy, jeśli rodzaj materiału na to pozwala, trwale zgnieść przed włożeniem do pojemnika.

Wskazać bowiem trzeba, że z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. wynikało jedynie upoważnienie Rady do ustalenia warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, natomiast nie do nałożenia na nich obowiązku ich mycia. Ponadto wskazać trzeba, że z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wynika, że 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. Ponadto w ocenie Sądu rada nie posiadała kompetencji do zobowiązania właścicieli nieruchomości do odkręcania zakrętek z odpadów opakowaniowych posiadających zakrętki czy też trwałego zgniatania odpadów. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle zawartej w art. 3 pkt 24 ustawy o odpadach definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do odkręcania czy zgniatania odpadów za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 576/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rada nie była również upoważniona do zobowiązania w § 21 ust. 1 zaskarżonego regulaminu zamykania szczelnie pokrywy pojemnika każdorazowo po umieszczeniu odpadów w pojemnikach. Kompetencja w tym zakresie nie wynika z art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

Nie znajduje uzasadnienia w przepisach kompetencyjnych wprowadzenie w § 21 ust. 3 zaskarżonego regulaminu zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, substancji toksycznych, żrących. Związane z powyższymi zakazami obowiązki właścicieli nieruchomości nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., IV SA/Po 741/13 oraz wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Rada nie była również upoważniona do wprowadzenia zakazu gromadzenia odpadów medycznych lub weterynaryjnych powstających na terenie nieruchomości w wyniku prowadzonej działalności w zakresie usług medycznych lub weterynaryjnych w pojemnikach na odpady komunalne (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 57/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Za zasadny Sąd ocenił również zarzut dotyczący § 22 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 zaskarżonego regulaminu, w których Rada ustanowiła, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków:

- na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy ras uznawanych za agresywne oraz inne psy mogące stanowić zagrożenie dla ludzi, mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu.

- zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

W § 22 ust. 4 wskazano natomiast, że ust. 3 stosuje się odpowiednio do odpowiednio do innych zwierząt domowych mogących stanowić zagrożenie dla ludzi.

Sąd w niniejszej sprawie w pełni podziela pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) pogląd, 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.

Ponadto obowiązek uzyskania decyzji o zezwoleniu na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Ponadto w ocenie Sądu Rada nie była upoważniona wprowadzenia zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, a także zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz (z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych). Zwrócić należy uwagę, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnia Rady 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. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 789/13, z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 646/14, z dnia 18 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1043/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości zasad postępowania z padliną zwierząt poprzez wskazanie w § 22 ust. 7 zaskarżonego regulaminu, że padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, dostarczając ją do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. Dla przykładu z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika obowiązek właściciela nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości. Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. C u.c.p.g. zadaniem gminy jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, a ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.p.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Na uwadze również należy mieć, że z art. 5 ust. 4 u.c.p.g. wynika obowiązek zarządcy drogi do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, w którym to pojęciu mieści się, jak można wywodzić, również usuwanie zwłok padłych zwierząt (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14 oraz z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 576/15, a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wskazując na powyższe Sąd doszedł do przekonania, że w tej konkretnej sprawie – ze względu na naruszenia prawa wskazane przez Prokuratora – zachodziły podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Sądu za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości przemawiała ilość regulacji, które zostały zakwestionowane. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jeżeli sąd stwierdza wadliwość znacznej liczby postanowień skarżonej uchwały, jako uprawnione należy ocenić wyeliminowanie takiej uchwały z obrotu prawnego w całości. O nieważności takiej uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11 oraz z dnia 18 lutego 2014 r. II OSK 1746/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Niezależnie od powyższego podkreślić należy również, że w niniejszej sprawie za koniecznością stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały przemawia fakt, iż składający skargę Prokurator skutecznie zakwestionował znaczącą część definicji istotnych dla tego aktu miejscowego zawartych w § 2 zaskarżonego regulaminu. Definicje te określają przyjęte przez Radę znaczenie pojęć, które następnie zostały użyte w wielu dalszych przepisach. Zakwestionowano przy tym między innymi definicje o charakterze zasadniczym stanowiące podstawę ważnych unormowań regulaminu (chociażby takich jak "odpady komunalne", czy też "chodnik"). Zwrócić należy uwagę, że w przypadku pozostawienia w mocy pozostałych przepisów regulaminu doszłoby do zastąpienia tych definicji definicjami ustawowymi, a skutkiem tego byłaby zmiana treści normatywnej wielu dalszych (niezakwestionowanych przez Sąd) przepisów zaskarżonego regulaminu. Zaskarżony regulamin nabrałby zatem nowej i niezamierzonej przez Radę treści normatywnej. Z tego powodu zachodziła konieczność wyeliminowania z obrotu całości zaskarżonej uchwały (tak też WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 1043/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W tym stanie rzeczy Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, z wyłączeniem przepisów objętych rozstrzygnięciem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r. nr KN-I-4131.1.22.2013.17.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann