



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 5087

WYROK NR IV SA/PO 1059/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 czerwca 2016 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1059/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz

Sędziowie WSA Donata Starosta (spr.)

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Gizałki

z dnia 27 marca 2015 r. nr V/20/2015

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2; § 3 pkt 5, 7 lit. c, 9, 10 i 13; § 5; § 9 pkt 2 i 3; § 10 ust. 8 lit. b-d; § 11 ust. 4; § 12 pkt 1; § 15 ust. 3-5; § 16 ust. 2 pkt 4 i 5; § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gizałki stanowiącego załącznik do tej uchwały

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 12 listopada 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Gizałki Nr V//20/2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gizałki (zwaną dalej jako „zaskarżony regulamin”) zarzucając jej naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych zaskarżonego regulaminu obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona, w tym:

- nieprawidłowe określenie obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania ich w czystości (§ 3 pkt 5, 7c i 9);
- ograniczenie możliwości mycia samochodu poza myjniami wyłącznie do nadwozia (§ 3 pkt 10);
- uregulowanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zasad odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza (§ 3 ust. 13);
- przeniesienie obowiązków gminy wynikających z treści art. 5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g. na podmioty odbierające odpady komunalne (§ 5);
- powtórzenie określonych w ustawie obowiązków dotyczących zawierania umów na odbiór nieczystości ciekłych oraz przechowywania dokumentów potwierdzających zawarcie umów na odbiór odpadów i nieczystości ciekłych oraz dowodów opłat (§ 9 pkt. 2 i 3);
- uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (§ 10 ust. 8b, 8c i 8d oraz § 11 ust. 4);
- uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (§ 10 ust. 8b, 8c i 8d oraz § 11 ust. 4);
- wprowadzenie zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących oraz odpadów z działalności gospodarczej (§ 12 pkt. 1);
- nieprawidłowe uregulowanie w § 15 ust. 3, 4 i 5 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;
- nieprawidłowe uregulowanie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich (§ 16 ust. 2 pkt. 4 i 5);
- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustalania zasad deratyzacji (§ 17 ust. 1 i 3)

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zaskarżony regulamin został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 kwietnia 2015 r. pod poz. 2266 i zgodnie z jego § 4, wszedł w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 lipca 2015 r.

W ocenie Prokuratora w zaskarżonym regulaminie w sposób nieprawidłowy określono obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania ich w czystości (§ 3 pkt. 5, 7c i 9). Poza delegację art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wykracza przepis § 3 pkt. 5 zaskarżonego regulaminu, w którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia z terenu nieruchomości wraków pojazdów mechanicznych zgodnie z ustawą o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ponadto zdaniem Prokuratora nieuprawnione jest wprowadzenie w regulaminie zakazu stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych.

Jako przekraczające delegację wynikającą z art. 4 ust 2 u.c.p.g. Prokurator ocenił również nałożenie w § 3 pkt. 9 zaskarżonego regulaminu na właściciela nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji budynków. Związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów tj. wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, zawiera

ta właśnie ustawa o odpadach. Ponadto przepis art. 5 ust. 2 u.c.p.g. obowiązki określone w ust. 1 na terenie budowy nakłada na wykonawcę robót budowlanych.

Jak stwierdził Prokurator nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ograniczenie w zaskarżonym regulaminie możliwości mycia poza myjniami samochodowymi wyłącznie nadwozia pojazdu (§ 5 pkt. 10), bowiem przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie pozwala radzie gminy na wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń lub wyłączeń w odniesieniu do niektórych ich części.

Za nieważny w ocenie Prokuratora powinien zostać uznany również § 3 ust. 13 zaskarżonego regulaminu, bowiem wykracza on poza zakres upoważnienia ustawowego wyznaczonego przepisem art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Ponadto zasady postępowania z odpadami innymi niż komunalne, w tym z odpadami powstałymi w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej, uregulowane zostały w sposób szczegółowy w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W sprzeczności z regulacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje również zdaniem Prokuratora przepis § 5 zaskarżonego regulaminu, który zezwala na wydzierżawienie pojemników do zbierania odpadów komunalnych od podmiotu odbierającego odpady lub wyposażenie nieruchomości w takie pojemniki w inny sposób ustalony w drodze umowy z podmiotem odbierającym odpady. Przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g. zobowiązuje bowiem właścicieli nieruchomości do wyposażenia ich w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i dopuszcza możliwość przejścia tego obowiązku przez gminę jako części usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczona przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przejście wskazanego obowiązku przez gminę powinno jednak nastąpić w drodze odrębnej uchwały, podjętej w oparciu o przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Ani jednak wskazany przepis art. 6r ust. 3 u.c.p.g., ani też jej art. 4 ust. 2 nie upoważniają rady gminy do przeniesienia obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki na odpady na podmioty odbierające odpady komunalne.

W ocenie Prokuratora § 9 pkt. 2 i 3 zaskarżonego regulaminu stanowi powtórzenie określonych w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. ustawie obowiązków dotyczących zawierania umów na odbiór nieczystości ciekłych, przechowywania dokumentów potwierdzających zawarcie umów na odbiór odpadów i nieczystości ciekłych oraz dowodów wpłat.

Jak stwierdził Prokurator przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają rady gminy również do nałożenia na adresatów uchwały obowiązku umycia odpadów zbieranych selektywnie i usunięcia z nich resztek zawartości (§ 10 ust. 8b), odkręcania nakrętek i zgniatania opakowań przed umieszczeniem ich w worku lub pojemniku (§ 10 ust. 8c) oraz szczelnego zamykania worków zawierających odpady zbierane selektywnie i zapełniania ich co najmniej w 2/3 pojemności (§ 10 ust. 8d). Podobnie należy ocenić zawarty w § 11 ust. 4 obowiązek okresowego dezynfekowania pojemników na odpady przez właściciela nieruchomości. Ponadto w ocenie Prokuratora w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak delegacji ustawowej do wprowadzenia zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących oraz odpadów z działalności gospodarczej (§ 12 pkt. 1).

Zdaniem Prokuratora niewłaściwie w § 15 ust. 3, 4 i 5 zaskarżonego regulaminu zostały uregulowane obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Przepis § 15 ust. 3 regulaminu zobowiązuje właściciela psów do wyprowadzania ich na smyczy, a psów agresywnych na smyczy i w kagańcu. Przepis ten wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego radzie przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jednocześnie w reguluje tę materię w sposób odmienny aniżeli akty prawa powszechnie obowiązującego. Ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast w art. 77 Kodeksu wykroczeń wprowadzono obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia, co narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego.

Ponadto 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 § 15 ust. 4 uchwały szczegółowego sposobu tych zanieczyszczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Za niedopuszczalne w ocenie Prokuratora należy uznać również wprowadzenie w § 15 ust. 5 zaskarżonego regulaminu zakazu wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych, jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki lub obiektu). Upoważnienie ustawowe dotyczy jedynie 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. Wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt do określonych obiektów jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych.

Za nieprawidłowe Prokurator uznał również zawarte w § 16 ust. 2 pkt. 4 i 5 zaskarżonego regulaminu regulacje dotyczące zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Poza wskazany zakres delegacji ustawowej wykracza nakaz składowania obornika w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej drogę publiczną. Zasady składowania obornika i gnojowicy ustalone zostały przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147 poz. 1033 ze zmianami).

Jak stwierdził Prokurator z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie gminy i miasta uregulowano nadto zasady hodowli pszczół (§ 16 ust. 2 pkt. 5). Regulując tę kwestię organ uchwałodawczy wkroczył w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 K.c. 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.

Niezgodnie z zapisem art. 4 ust. 2 pkt. 8 u.c.p.g. w zaskarżonym regulaminie uregulowano kwestie dotyczące przeprowadzania na terenie nieruchomości obowiązkowej deratyzacji. Z przepisu § 17 ust. 1 i 3 nie wynika z nich kiedy i na jakim terenie ma być przeprowadzona deratyzacja. Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wskazano również, że właściciele nieruchomości zobowiązani są przeprowadzić deratyzację na własny koszt i we własnym zakresie. Z powyżej wskazanych powodów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów §2, §3 pkt. 5, 7c, 9, 10 i 13, § 5, § 9 pkt. 2 i 3, § 10 ust. 8b, 8c i 8d, § 11 ust. 4, § 12 pkt. 1, § 15 ust. 3, 4 i 5, § 17 ust. 1 i 3 zaskarżonego regulaminu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Gizałki nadesłała uchwałę Nr XIII/62/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie przekazania skargi na uchwałę Rady Gminy Gizałki Nr V/20/2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gizałki, w której uchylono zaskarżone przez Prokuratora przepisy regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

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

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

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

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

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

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

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, wskazać przyjdzie, że w znacznym zakresie skarga okazała się zasadna. Sąd rozpoznawał skargę w zakresie § 2; § 3 pkt 5, 7 lit. c, 9, 10 i 13; § 5; § 9 pkt 2 i 3; § 10 ust. 8 lit. b-d; § 11 ust. 4; § 12 pkt 1; § 15 ust. 3-5; § 16 ust. 2 pkt 4 i 5; § 17 ust. 1 i 3.

Zaskarżona uchwała stanowiąca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydana została na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012r. poz. 391 zwanej dalej jako "u.c.p.g."), który w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały przewidywał, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, (...) regulamin jest aktem prawa miejscowego. Szczegółowy zakres upoważnienia zawarty został w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. i wynika z niego, że regulamin określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

a) prowadzenie 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.

Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów wskazać należy, że okazały się one zasadne.

Jak słusznie podniósł Prokurator w przepisach § 3 pkt 5, 7 lit. c i 9 zaskarżonego regulaminu Rada Gminy z przekroczeniem ustawowego upoważnienia uregulowała obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważniał Rady Gminy do regulowania zagadnień związanych z uprzątniem wraków pojazdów mechanicznych. Wprawdzie § 3 pkt 5 zaskarżonego regulaminu odsyła do przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, jednak zwrócić należy uwagę, że przepisy ustawy stosowne obowiązki nakładają na właścicieli pojazdów, a nie jak miało to miejsce w zaskarżonym regulaminie na właściciela nieruchomości.

Przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nie upoważniał również Rady Gminy do wprowadzenia zakazu stosowania środków chemicznych, szkodliwych dla środowiska przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych (§ 3 pkt 7 lit. c zaskarżonego regulaminu). Przepis kompetencyjny upoważniał Radę Gminy jedynie do wprowadzenia do regulaminu przepisów określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie Sądu z przepisu tego nie sposób wywieść kompetencji Rady Gminy do wprowadzenia zakazu stosowania środków chemicznych do usuwania śniegu i lodu.

Ponadto w sposób nieprawidłowy Rada Gminy zobowiązała w § 3 pkt 9 zaskarżonego regulaminu właścicieli nieruchomości do niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości odpadów rozbiórkowych i budowlanych, powstałych w wyniku budów i remontów lokali oraz budynków, w sytuacji gdy to z przepisu art. 5 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. realizacja tych obowiązków spoczywa na wykonawcy robót budowlanych.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący ograniczenia w § 3 pkt 10 możliwości mycia pojazdów samochodowych do ich nadwozia. 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 myjniemi i warsztatami naprawczymi. Tym samym Rada Gminy posiadała upoważnienie do określenia ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniemi. Rada nie była jednak upoważniona do generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 740/15 oraz z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1036/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Trafnie Prokurator dopatrył się przekroczenia przez Radę Gminy upoważnienia ustawowego w § 3 pkt 13 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku związane z selektywnym zbieraniem odpadów innych niż komunalne, powstających na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. Zasady

postępowania z odpadami innymi niż komunalne, w tym z odpadami powstałymi w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej, uregulowane zostały w sposób szczegółowy w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

W § 5 zaskarżonego regulaminu Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do wyposażenia jej w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych, np. poprzez ich zakup, wydzierżawienie lub w sposób ustalony w drodze umowy z podmiotem odbierającym odpady. Jak słusznie zauważył Prokurator wskazany przepis regulaminu reguluje materię uregulowaną już przepisami ustawy. To bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wynika obowiązek właścicieli nieruchomości do wyposażenia 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 Rada gminy nie była upoważniona do zobowiązania w zaskarżonym regulaminie właścicieli nieruchomości do zawarcia umowy z firmą wywozową na odbiór nieczystości ciekłych oraz do przechowywania i okazywania tej umowy określonej oraz dowodów wpłat za pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych, przez okres 1 roku (§ 9 pkt 2 i 3 zaskarżonego regulaminu). Szczegółowa regulacja w tym zakresie zawarta bowiem została w art. 6 ust. 1 u.c.p.g.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji uznać również należy przepisy § 10 ust. 8 lit. a-d zaskarżonego regulaminu. W przepisach tych Rada Gminy określiła, że selektywna zbiórka odpadów powinna być prowadzona w workach lub pojemnikach na odpady zbierane selektywnie nie należy umieszczać odpadów zmieszanych, odpady zbierane selektywnie przed umieszczeniem ich w worku lub pojemniku należy umyć i usunąć z nich resztki zawartości, odpady opakowaniowe należy zgnieść przed umieszczeniem ich w worku lub pojemniku oraz odkręcić z nich nakrętki, wyselekcjonowane odpady należy przekazywać tylko w zawiązanych workach, zapełnionych co najmniej w 2/3 pojemności. Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów zawartej w art. 3 pkt 24 ww. ustawy o odpadach wynika, iż przez takie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do okręcania butelek, zgniatania, czy też mycia odpadów, za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 12 pkt 1 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała, że nie należy gromadzić w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących, a także odpadów z działalności gospodarczej. . Postanowienia te nie wynikają z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.(por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 oraz z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, <http://cbois.nsa.gov.pl>).

Również regulacja zawarta w § 15 § 3 przekracza ustawowe upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przepis ten upoważniał Radę Gminy do ustalenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem Rada Gminy w § 15 § 3 zaskarżonego regulaminu ustaliła, że na tereny użyteczności publicznej psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a agresywne na smyczy i w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a jego opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad nim.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl), wyraził 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 jako przekroczenie ustawowej kompetencji ocenić należy zawarte w § 15 ust. 4 zaskarżonego regulaminu wskazanie konkretnego sposobu w jaki usunięte powinny zostać zanieczyszczenia spowodowane przez zwierzęta domowe.

Ponadto za przekroczenie ustawowej kompetencji uznany musi zostać wprowadzony § 15 ust. 5 zaskarżonego regulaminu zakazu wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych, jeżeli zakaz taki wynika z wyraźnego oznakowania dokonanego przez właściciela nieruchomości (placówki lub obiektu). Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnia Rady Gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie dawał Radzie Gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu "wstępu" zwierząt do określonych miejsc (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

Poza zakres ustawowej kompetencji wykracza również zapisy § 15 ust. 2 pkt 2 i 4 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy wprowadziła wymagania w zakresie składowania obornika. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. upoważniał Radę gminy do ustalenia wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Natomiast zasady składowania obornika i gnojowicy ustalone zostały przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147 poz. 1033 ze zmianami).

Podobnie ocenić należy regulację zawartą w § 15 ust. 2 pkt 5 zaskarżonego regulaminu, którym Rada Gminy ustaliła, że pszczoły należy trzymać w ulach ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, a gdy liczba uli w pasiece przekracza 20, to odległość ta wynosić musi co najmniej 30 m od granicy nieruchomości oraz 30 m od budynków i dróg publicznych w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich; w przypadku, gdy zachowanie w/w odległości nie jest możliwe, ule powinny być ustawione w odległości co najmniej 3 m od granicy nieruchomości oraz 10 m od budynków i dróg publicznych i były oddzielone stałą przeszkodą (parkan, mur, krzewy) o wysokości 3 m - dotyczy to tylko pasiek do 20 uli. Kompetencja do ustalenia tego rodzaju przepisu nie wynikała z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Regulując tę kwestię Rada gminy wkroczyła w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 Kc 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. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 136/13, wyrok WSA w Poznaniu dnia 10 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1018/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Nieprawidłowe jest również zawarte w § 16 ust. 2 pkt. 4 i 5 zaskarżonego regulaminu regulacje dotyczące zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Poza wskazany zakres delegacji ustawowej wykracza nakaz składowania obornika w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej drogę publiczną. Zasady składowania obornika i gnojowicy ustalone zostały przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147 poz. 1033 ze zmianami).

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie gminy i miasta uregulowano nadto zasady hodowli pszczół (§ 16 ust. 2 pkt. 5). Regulując tę kwestię organ uchwałodawczy wkroczył w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 K.c. 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.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 17 ust. 1 i 3 zaskarżonego regulaminu. We wskazanych przepisach Rada Gminy ustaliła, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, określi się w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz wyznaczy się termin jej przeprowadzenia. Deratyzację należy przeprowadzać dwa razy w roku, oraz, że właściciele nieruchomości są zobowiązani przeprowadzić deratyzację na własny koszt i we własnym zakresie. Trutkę należy wyłożyć w sposób i w ilościach określonych instrukcją umieszczoną na opakowaniu. Na terenie nieruchomości należy umieścić informację o wyłożeniu trutki. Celem upoważnienia zawartego w pkt 8 było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. o sygn. II SA/Gd 212/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto użyte przez radę Gminy sformułowanie „określi się” nie wskazuje podmiotu, który określenia takiego miałby dokonać. Ponadto za niedopuszczalne uznać należało regulację na mocy której obciążeni kosztami tej deratyzacji mieli by zostać właściciele nieruchomości. Powyższe stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Późniejsza zmiana przedmiotowej uchwały nie odniosła skutków prawnych . Gmina nie wykazała aby uchwała zmieniająca została opublikowana.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2; § 3 pkt 5, 7 lit. c, 9, 10 i 13; § 5; § 9 pkt 2 i 3; § 10 ust. 8 lit. b-d; § 11 ust. 4; § 12 pkt 1; § 15 ust. 3-5; § 16 ust. 2 pkt 4 i 5; § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gizałki stanowiącego załącznik do tej uchwały

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann