



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 sierpnia 2016 r.

Poz. 5097

WYROK NR IV SA/PO 63/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 29 czerwca 2016 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Sośnie

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 63/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk - Marciniak

Sędziowie WSA Anna Jarosz (spr.)

WSA Maciej Busz

Protokolant st. sekr. sąd. Laura Szukała

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Sośnie

z dnia 12 grudnia 2014 r. nr II/8/2014

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Sośnie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości, z wyłączeniem przepisów objętych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12 stycznia 2015 r. nr KN.I.4131.1.1.2015.7.

Sygn. akt IV SA/Po 63/16

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 17 grudnia 2015 Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim (zwany dalej: Prokurator, skarżący) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Sośnie Nr 11/8/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Sośnie (zwane dalej odpowiednio: Rada, Uchwała).

Uchwale zarzucił Prokurator 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 2013 r. poz. 1399, j.t., z późn. zm., zwanej dalej: Ustawa), poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych regulaminu utrzymania czystości i porządku, będącego załącznikiem do niej (zwanego dalej Regulamin), obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona w tym:

1. zobowiązanie właścicieli nieruchomości w § 2 ust. 2 Regulaminu do selektywnego zbierania wskazanych w tym przepisie frakcji odpadów;

2. uregulowanie zasad postępowania z odpadami powstającymi w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej (§ 2 ust. 7 oraz § 3 ust. 1 [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 1] Regulaminu w zakresie dotyczącym odpadów powstających w wyniku działalności gospodarczej) oraz odpadami innymi niż komunalne (§ 3 ust. 10 [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 10] i § 24 ust. 5 Regulaminu);

3. nałożenie na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w związku z odbiorem odpadów komunalnych (§ 3 ust. 4a, 4b i 4c [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 4 ppkt a, b i c] oraz § 14 ust. 2a i 2b [Uwaga sądu: winno być § 14 ust. 2 pkt a i b] Regulaminu);

4. nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zamiatania i uprzątnięcia miejsc gromadzenia odpadów komunalnych oraz poddawania okresowej dezynfekcji i odpowiedniego utrzymania pojemników do gromadzenia tych odpadów (§ 3 ust. 5, 6 i 7 [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 5, 6 i 7] oraz § 15 ust. 1 e i 1 f [Uwaga sądu: winno być § 15 ust. 1 pkt e i f] Regulaminu);

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 (§ 3 ust. 8 pkt 1 i 2 [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 8 ppkt a i b] oraz ust. 9 Regulaminu);

6. wprowadzenie zakazu magazynowania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości poza pojemnikami oraz wrzucania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, sklepów itp. do koszy ulicznych i pojemników innych właścicieli (§ 4 ust. 1 i 2 [Uwaga sądu: winno być § 4 pkt 1 i 2] oraz § 23 ust. 4 Regulaminu);

7. wprowadzenie zakazu zajmowania pasa drogowego do składowania odpadów lub materiałów budowlanych bez zgody zarządcy drogi (§ 4 ust. 3 [Uwaga sądu: winno być § 4 pkt 3] Regulaminu);

8. wprowadzenie zakazu wspólnego gromadzenia odpadów medycznych i weterynaryjnych z odpadami komunalnymi (§ 4 ust. 4 [Uwaga sądu: winno być § 4 pkt 4] Regulaminu);

9. wprowadzenie zakazu wrzucania śniegu, lodu, gorącego popiołu, gruzu budowlanego, kamieni, szlamu, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów innych niż komunalne, odpadów przemysłowych oraz szkodliwych dla środowiska w pojemnikach na odpady komunalne (§4 ust. 5 oraz § 17 ust. 1 Regulaminu);

10. wprowadzenie zakazu składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, ich zakopywania oraz indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nieprzeznaczone (§ 4 ust. 6, 7 i 9 [Uwaga sądu: winno być § 4 pkt 6, 7 i 9] oraz § 23 ust. 2 Regulaminu);

11. prowadzenie zakazu odprowadzania wody deszczowej do kanalizacji sanitarnej oraz indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości i wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi (§ 4 ust. 8 i 10 [Uwaga sądu: winno być § 4 pkt 8 i 10] Regulaminu);

12. uregulowanie z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego obowiązków właścicieli nieruchomości, na których znajdują się piaskownice i place zabaw dla dzieci (§ 5 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 Regulaminu);

13. nałożenie dodatkowych obowiązków na właścicieli zadrzewionych lub zakrzewionych nieruchomości położonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych (§ 6 Regulaminu);

14. nałożenie obowiązków na wykonawców robót budowlanych (§ 7 Regulaminu);

15. wprowadzenie zakazu zgarniania błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń na jezdnię (§ 8 ust. 3 Regulaminu);

16. ograniczenie możliwości mycia pojazdów poza myjniami samochodowymi wyłącznie do ich nadwozia (§ 9 ust. 1 pkt 3 Regulaminu);

17. wprowadzenie obowiązku zdejmowania nakrętek i zgniatania odpadów opakowaniowych (§ 10 ust. 4 i 5 oraz § 12 ust. 5 i 6 Regulaminu);

18. wprowadzenie obowiązku odpowiedniego opisywania worków przeznaczonych do zbierania odpadów zbieranych selektywnie (§ 10 ust. 6, § 12 ust. 8 i § 19 ust. 7 pkt 7b i 7c [Uwaga sądu: winno być § 19 ust. 7 pkt 7 ppkt b i c] Regulaminu);

19. uregulowanie obowiązków organizatorów imprez masowych (§ 13 ust. 1 pkt 11 Regulaminu);

20. wprowadzenie zakazu wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów (§ 17 ust. 4 Regulaminu);

21. ustalenie w sposób nieprawidłowy zasad rozmieszczania koszy na terenach nieruchomości przeznaczonych do użytku publicznego oraz ich opróżniania (§ 18 i § 19 ust. 6 Regulaminu);

22. nieprawidłowe uregulowanie dotyczące zasad gromadzenia i odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych (§ 19 ust. 7 pkt 8 Regulaminu);

23. uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego uprawnień przedsiębiorcy odbierającego odpady komunalne (§ 21 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu);

24. nieprawidłowa regulacja dotycząca ustalenia harmonogramu odbioru odpadów (§ 22 Regulaminu);

25. wprowadzenie zakazu spalania odpadów komunalnych w paleniskach domowych, pojemnikach lub na terenie nieruchomości (§ 23 ust. 1 Regulaminu);

26. powtórzenie w § 24 ust. 1 i 2 Regulaminu regulacji ustawowych dotyczących zasad odbierania odpadów komunalnych oraz obowiązku dokumentowania odbioru odpadów komunalnych;

27. nieprawidłowe uregulowanie obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zakresie odbioru odpadów komunalnych (§ 24 ust. 3 i 4 Regulaminu);

28. wprowadzenie obowiązku wywozu nieczystości ciekłych nie rzadziej niż raz na dwa miesiące (§ 24 ust. 6 uchwały);

29. uregulowanie zasad postępowania ze zwierzętami padłymi i bezdomnymi (§ 26 ust. 3 i 5 Regulaminu);

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 2 ust. 2 i 7, § 3 ust. 4a, 4b, 4c, ust. 5, 6, 7, 8 a, 8b, 9 i 10 [Uwaga sądu: winno być § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 4 ppkt a, b, c, pkt 5, 6, 7, 8 ppkt a i b, pkt 9 i 10], § 4 pkt 1-10, § 5 ust. 1 i 2, § 6, § 7, § 8 ust. 3, § 9 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 4, 5 i 6, § 12 ust. 5, 6 i 8, § 13 ust. 1 pkt 11, § 14 ust. 2a i 2b [Uwaga sądu: winno być § 14 ust. 2 pkt a i b], § 15 ust. 1e i 1f [Uwaga sądu: winno być § 15 ust. 1 pkt e i f], § 17 ust. 1 i 4, § 18, § 19 ust. 6, ust. 7 pkt 7b i 7c, pkt 8 [Uwaga sądu: winno być § 19 ust. 6, ust. 7 pkt 7 ppkt b i c oraz pkt 8], § 21 ust. 1, 2 i 3, § 22, § 23 ust. 1, 2, 3 i 4, § 24 ust. 1, 2, 3, 4, 5 i 6, § 26 ust. 3 i 5 załącznika do zaskarżonej Uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał na wstępie, że Uchwałą Rada uchwaliła Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Sośnie. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 stycznia 2015 r, pod poz. 327 i, zgodnie z zapisem § 5, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, za wyjątkiem § 2 ust. 5 pkt a), § 10 ust. 2 pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 4, § 11 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt f), § 19 ust. 3 pkt 5-8 i 10 oraz § 19 ust. 7 ppkt a)-c) [Uwaga sądu: winno być § 19 ust. 7 pkt 7 ppkt a-c] Regulaminu, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

Kolejno Prokurator wskazał, że rozstrzygnięciem nadzorczym nr KN.1.4131.1.1.2015.7 z dnia 12 stycznia 2015 r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność § 28 ust. 3 zaskarżonej Uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa. Wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 stycznia 2015 r. pod poz. 316.

Następnie skarżący podniósł, że Podstawę prawną podjęcia skarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy i przepis ten wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Jego sformułowanie 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 działaniem niemającym oparcia w przepisie kompetencyjnym, a tym samym musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Z uwagi na restrykcyjny charakter wprowadzanej regulacji nie jest możliwe rozszerzanie kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy na inne zagadnienia, nawet jeśli w jego ocenie są one pożądane, czy korzystne dla całej wspólnoty samorządowej.

Prokurator stwierdził, że nie ulega wątpliwości, że Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego i z tego względu należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Stosownie zaś do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym ustawodawca wyznaczył aktom prawa miejscowego konkretne miejsce w hierarchii źródeł prawa: akty te mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. Oceniając zatem legalność regulaminu należy mieć również na uwadze przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908), określającego sposób tworzenia aktów normatywnych m.in. aktów prawa miejscowego. Rada gminy powinna więc uwzględniać regulacje zawarte we wskazanym rozporządzeniu, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia stanowią natomiast, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów. Prokurator podniósł także, że w jego ocenie szereg innych przepisów uchwały wykrocza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 Ustawy określającej materię, która powinna zostać uregulowana w Uchwale. Skutkiem tego jest zbędne powtarzanie obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości wprost przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także częstokroć nakładanie na adresatów uchwały dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku.

W odpowiedzi na skargę Rada wskazała, iż podziela zarzuty skargi, a konsekwencją tego było podjęcie nowej uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnie (Uchwała z dnia 20 stycznia 2016 r. NR XXII/115/2016). Rada wniosła o umorzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że 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. 1647 j.t. 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 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 roku, poz. 718, zwanej dalej – 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 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 j.t., zwanej dalej: Usg) 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). 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).

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 zasadne, bowiem poszczególne przepisy Uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały (tj. 12 grudnia 2014 r.) – regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: (a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, (b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, (c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: (a)

średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, (b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) [uchylony – uw. Sądu];

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 wyliczenie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący – skoro nie zostało poprzedzone zwrotem: "w szczególności", "między innymi", ani innym podobnym – i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis ten nie upoważnia rady 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. Rada Gminy w niniejszej sprawie mogła więc dokonać regulacji przedmiotowego zagadnienia tylko w takim zakresie, w jakim została do tego wyraźnie upoważniona (por. np. wyroki WSA: z 22.01.2009 r., III SA/Kr 756/08; z 30.12.2009 r., II SA/Wr 470/09 – CBOSA).

Odnosząc się szczegółowo do poszczególnych zaskarżonych postanowień Regulaminu, należy stwierdzić, co następuje.

Ad.1.

Słusznie Prokurator zarzucił, iż Rada wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego zobowiązując właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania wskazanych w tym przepisie frakcji odpadów (w § 2 ust. 2 Regulaminu). Należy bowiem mieć na względzie, że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 Ustawy obowiązek ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji, a także tworzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie 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, - został nałożony na gminy. To gmina ma zatem stworzyć mieszkańcom warunki do selektywnego zbierania odpadów. Właściciele nieruchomości mają natomiast prawo zdecydować, czy będą odprowadzać odpady komunalne w sposób selektywny czy też wyłącznie jako odpady zmieszane. W zależności od złożonej deklaracji ograny gminy pobierają odpowiednią opłatę za wywóz albo odpadów zebranych selektywnie, albo też zmieszanych. W sprzeczności zatem z uregulowaniami ustawowymi stoi zobowiązanie właścicieli nieruchomości do gromadzenia odpadów wyłącznie w sposób selektywny.

Ad. 2.

Rada przekroczyła także zakres upoważnienia ustawowego w § 2 ust. 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 1 i w § 3 ust. 1 pkt 10 oraz § 24 ust. 5 Regulaminu w zakresie, w jakim regulacja ta dotyczyła odpadów powstających w wyniku działalności gospodarczej oraz odpadów innymi niż komunalne. Art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy wskazuje bowiem jednoznacznie, że rada gminy może uchwalić w akcie prawa miejscowego zasady gromadzenia i odbioru wyłącznie odpadów komunalnych. Wprowadzając zatem uregulowania dotyczące odpadów pochodzących z działalności gospodarczej oraz odpadów innych niż komunalne Rada wykroczyła poza kompetencję wyznaczoną jej Ustawą.

Ad.3.

Obowiązki zawarte w przepisach § 3 ust. 1 pkt 4 ppkt a, b i c oraz § 14 ust. 2 pkt a i b Regulaminu, w których zobowiązano właścicieli nieruchomości do wystawiania pojemników i worków na odpady nie dłużej niż 12 godzin przed i po określonym w harmonogramie terminie odbioru odpadów, w sposób nie powodujący ograniczeń komunikacyjnych osobom trzecim oraz od strony utwardzonej drogi gruntowej w takim miejscu, aby nie powodowały one ograniczenia w ruchu pieszych oraz osób trzecich, a także do dostarczania pojemników i worków z odpadami do najbliższej drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej czy krajowej, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że nie będą one odbierane z terenu dróg prywatnych, mają charakter obowiązków dodatkowych, nie wynikających z upoważnienia ustawowego. Ustawa, w art. 4 ust. 2 pkt 3, upoważnia radę gminy do ustalenia w Regulaminie jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Z kolei w art. 5 ust. 1 pkt 3b Ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości jedynie obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Nie znajduje zatem umocowania nałożenie dodatkowych obowiązków opisanych powyżej.

Ad.4.

Poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 4 ust. 2 pkt 1a Ustawy) wyszła Rada również uchwalając § 3 ust. 1 pkt 5, 6 i 7 oraz § 15 ust. 1 pkt e i 1 Regulaminu. Nie ma bowiem prawnych podstaw do nałożenia w drodze uchwały, na właścicieli nieruchomości, obowiązku zamiatania i uprzątnięcia miejsc gromadzenia odpadów komunalnych oraz poddawania okresowej dezynfekcji i odpowiedniego utrzymania pojemników do gromadzenia tych odpadów, jak to uczyniono we wskazanych przepisach Regulaminu.

Ad.5.

Z tzw. powtórzeniem ustawowym mamy do czynienia z kolei w § 3 ust. 1 pkt 8 ppkt a i b oraz pkt 9 Regulaminu. Rada dokonała bowiem nieuprawnionego powtórzenia przepisów Ustawy w zakresie obowiązków dotyczących zawierania umów na odbiór nieczystości ciekłych oraz przechowywania dokumentów potwierdzających zawarcie umów na odbiór odpadów i nieczystości ciekłych oraz dowodów opłat. Ustawa kwestie te reguluje w art. 6 ust. 1 i 1a. Nie ma również kompetencji do „wtórnego” uregulowania tych kwestii. Art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy nie upoważnia Rady do ponownego regulowania tych kwestii.

Ad. 6 – 11.

Jak słusznie wskazał Prokurator Rada naruszyła kompetencję przyznana jej przez Ustawodawcę także w poszczególnych punktach § 4, a także w § 17 ust. 1 i § 23 ust. 2 i 4 Regulaminu, ograniczając prawa właścicieli nieruchomości w drodze określonych tam zakazów, o których poniżej, a następnie powtarzając owe zakazy w kolejnych przepisach Regulaminu. Upoważnienia do ustanowienia tych zakazów próżno szukać w przepisach Ustawy, w szczególności upoważnienia takiego nie zawiera art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy. W konsekwencji wskazane przepisy muszą być wyeliminowane z obrotu prawnego. I tak:

- w § 4 pkt 1 i 2 oraz § 23 ust. 4 Regulaminu w sposób nieuprawniony rada wprowadziła zakaz magazynowania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości poza pojemnikami oraz wrzucania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych, sklepów itp. do koszy ulicznych i pojemników innych właścicieli;

- w § 4 pkt 3 Regulaminu wprowadziła zakaz zajmowania pasa drogowego do składowania odpadów lub materiałów budowlanych bez zgody zarządcy drogi;

- w § 4 pkt 4 Regulaminu wprowadziła zakaz wspólnego gromadzenia odpadów medycznych i weterynaryjnych odpadami komunalnymi;

- w § 4 pkt 5 oraz § 17 ust. 1 Regulaminu natomiast zakaz wrzucania śniegu, lodu, gorącego popiołu, gruzu budowlanego, kamieni, szlamu, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów innych niż komunalne, odpadów przemysłowych oraz szkodliwych dla środowiska w pojemnikach na odpady komunalne;

- z kolei w § 4 pkt 6, 7 i 9 oraz § 23 ust. 2 Regulaminu zakaz składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, ich zakopywania oraz indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych w miejsca do tego nieprzeznaczone;

- wreszcie w § 4pkt 8 i 10 Regulaminu zakaz odprowadzania wody deszczowej do kanalizacji sanitarnej oraz indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości i wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi.

Ad. 12.

Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego również w § 5 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 Regulaminu poprzez nałożenie nie przewidzianych Ustawą obowiązków na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się piaskownice i place zabaw dla dzieci. Przepis art. 4 ust. 2 Ustawa nie zawiera upoważnienia dla rady gminy uwzględnienia tej problematyki w ramach Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Ad. 13, 14 i 15.

Podobnie Ustawa nie oddaje radzie gminy do uregulowania kwestii nałożenia dodatkowych obowiązków na właścicieli zadrzewionych lub zakrzewionych nieruchomości położonych wzdłuż ciągów komunikacyjnych, ani też na wykonawców robót budowlanych. Takie właśnie obowiązki nałożyła jednak Rada na wskazane podmioty w § 6 i § 7 Regulaminu. W Ustawie brak także upoważnienia do wprowadzenia zakazu zgarniania błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń na jezdnię (§ 8 ust. 3 Regulaminu). W art. 5 ust. 4 Ustawy określono bowiem obowiązki zarządców dróg w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach i to w sposób szczegółowy, zaś w ust. 2 uregulowano obowiązki wykonawców robót budowlanych w tym zakresie. Jednocześnie żaden przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do ingerowania we wskazane kwestie w przepisach prawa miejscowego.

Ad. 16

Słusznie podniósł także Prokurator, iż Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 1c upoważnia radę wyłącznie do ustalenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, obejmujących m. in. mycie pojazdów samochodowych poza myjniemi, nie upoważnia natomiast rady gminy do wprowadzania jakiegokolwiek zakazów wykraczających poza regulacje ustawowe, jak to uczyniła Rada w § 9 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, ograniczając możliwość mycia pojazdów poza myjniemi samochodowymi wyłącznie do ich nadwozia.

Ad. 17 i 18.

Za nieuprawnione, w świetle przepisów Ustawy należy także uznać wprowadzenie w § 10 ust. 4 i 5 oraz § 12 ust. 5 i 6 Regulaminu obowiązku zdejmowania nakrętek i zgniatania odpadów opakowaniowych. Żaden przepis ustawy nie daje podstaw do nałożenia takiego obowiązku przez Radę. Podobnie rzecz ma się z wprowadzeniem obowiązku odpowiedniego opisywania worków przeznaczonych do zbierania odpadów zbieranych selektywnie (§ 10 ust. 6, § 12 ust. 8 i § 19 ust. 7 pkt 7 ppkt b i c Regulaminu). Co więcej, Rada nie tylko zobowiązała właścicieli nieruchomości do umieszczania na workach o wskazanych w Regulaminie kolorach dodatkowo napisów określających rodzaj odpadów gromadzonych wewnątrz, ale też nałożyła - bez upoważnienia ustawowego - rygor nieodebrania odpadów umieszczonych w workach nieodpowiedniego koloru.

Ad. 19.

Uregulowana w § 13 ust. 1 pkt 11 Regulaminu kwestia organizowania imprez masowych, nie tylko nie została oddana w kompetencję radzie gminy na mocy Ustawy, ale jest uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących rangi ustawowej tj. ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (na dzień podjęcia Uchwały - Dz. U. z 2013 r., poz. 611 j.t. z późn. zm.) oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy. Słusznie zatem Prokurator zarzucił przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Ad. 20.

Z przekroczeniem takim mamy również do czynienia w § 17 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada wprowadziła zakaz wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów. Z delegacji ustawowej nie wynika bowiem (art. 4 ust 2 Ustawy) aby te kwestie zostały oddane radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały (Regulaminu).

Ad. 21.

Prokurator prawidłowo zarzucił również nieprawidłowości w regulacji § 18 i § 19 ust. 6 Regulaminu. Należy bowiem wskazać, że w przepisie art. 4 ust. 3 Ustawy rada gminy została zobowiązana do ustalenia w Regulaminie w szczególności: częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Tymczasem Rada we wskazanym przepisie Regulaminu nakazała ustawienie na terenach przeznaczonych do użytku publicznego takiej ilości koszy na odpady, aby nie dopuścić do gromadzenia się odpadów poza nimi i ich przepełnienia, przekazując jednocześnie określenie zasad rozmieszczania koszy na tych terenach w ręce właścicieli i zarządców. Należy zatem uznać, że Rada nie wykonała obowiązku nałożonego na nią Ustawą, ponieważ nie ustaliła częstotliwości usuwania odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, jak tego oczekuje ustawodawca.

Ad. 22.

W § 19 ust. 7 pkt 8 Regulaminu Rada uchwaliła, iż odpady budowlane i rozbiórkowe pochodzące z prac remontowych, budowlanych i rozbiórkowych powstałych w wyniku prowadzenia samodzielnie drobnych robót niewymagających pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia do Wójta Gminy Sośnie zamiaru prowadzenia robót, mieszkańcy mogą dostarczać w/w odpady samodzielnie i na własny koszt do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Dopuszcza się zagospodarowanie drobnego gruzu budowlanego we własnym zakresie bądź do utwardzania lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej po wcześniejszym uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy drogi. Odpady budowlane należy gromadzić w specjalistycznych pojemnikach lub kontenerach uniemożliwiających pylenie. Odpady budowlane i rozbiórkowe odbierane będą od mieszkańców na indywidualne zgłoszenie za dodatkową odpłatnością uzależnioną od tonażu oraz jakości zgromadzonych odpadów (gruz czysty bądź zmieszany budowlany). Redakcja tego przepisu nastręcza trudności interpretacyjne. Rację ma Prokurator, iż jest on wewnętrznie sprzeczny. Z jednej bowiem strony odpady budowlane i rozbiórkowe (...) mieszkańcy mogą dostarczać samodzielnie i na własny koszt do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z drugiej zaś strony odpady te mają być odbierane będą od mieszkańców na indywidualne zgłoszenie za dodatkową odpłatnością. Po wtóre w sposób nieuprawniony modyfikują przepisy Ustawy, która nakłada na gminy obowiązek zorganizowania i odbioru odpadów zebranych selektywnie. Jednocześnie Rada wysłała poza kompetencję ustawową dopuszczając możliwość zagospodarowania drobnego gruzu budowlanego we własnym zakresie bądź do utwardzenia lub naprawy zniszczonych dróg o nawierzchni gruntowej po wcześniejszym uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy drogi, albowiem Ustawa nie daje je takiego upoważnienia.

Ad. 23 i 24.

W § 21 ust. 1 – 3 nadano przedsiębiorcy odbierającemu odpady komunalne uprawnienie do kontrolowania właścicieli nieruchomości pod kątem wypełniania obowiązku zbierania odpadów komunalnych w zadeklarowany sposób tj. selektywnie lub nie. W przypadku stwierdzenia przez ten podmiot odstępstwa od zadeklarowanego sposobu zbierania odpadów nadano mu również kompetencję do sporządzania dokumentacji fotograficznej i protokołu na tę okoliczność. Nadto upoważniono go również do pozostawienia odpadów na nieruchomości wraz z informacją dla jej właściciela o konieczności dokonania przez niego właściwej segregacji lub do odebrania odpadów jako odpadów zmieszanych, w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeń w worku lub pojemniku powyżej 5 %. Kolejno nadano możliwość naklejenia przez wskazany podmiot kartki w przypadku nieodebrania odpadów po raz pierwszy, w przypadku zaś drugiego stwierdzenia zanieczyszczenia odpadów wbrew zadeklarowanej zbiórce selektywnej nałożono rygor podwyższenie stawki opłaty za okres kolejnych 6 miesięcy. Należy stwierdzić, iż Ustawa nie zawiera upoważnienia do delegacji tego typu kompetencji na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne. Ustawa nie przewiduje również cedowania na przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne obowiązku ustalenia harmonogramu odbioru odpadów i dostarczenia mieszkańcom, jak to uczyniła Rada w § 22 Regulaminu, wykraczając poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ad. 25, 28 i 29.

Słusznie Prokurator zauważył również, że nie znajduje umocowania w przepisach Ustawy zakaz spalania odpadów komunalnych w paleniskach domowych, pojemnikach lub na terenie nieruchomości, wprowadzony w § 23 ust. 1 Regulaminu. Ustawa nie przewiduje takiego upoważnienia dla Rady. Podobnie rzecz się ma z obowiązkiem wprowadzonym w § 24 ust. 6 Regulaminu. W przepisie tym nałożono bowiem obowiązek wywozu nieczystości ciekłych nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Tymczasem, rację ma Prokurator, wskazując, że wszelkie zbiorniki przeznaczone do odprowadzania nieczystości ciekłych mają

określona pojemność, która jest czynnikiem decydującym o potrzebie ich opróżniania. Nałożony obowiązek jest zatem nieuzasadnionym ingerowaniem w prawa właścicieli nieruchomości, którym narzuca się częstotliwość opróżniania zbiorników. Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego mamy także do czynienia w § 26 ust. 3 i 5 Regulaminu. Nie ma bowiem w Ustawie upoważnienia do objęcia regulacją regulaminową kwestii postępowania ze zwierzętami padłymi i bezdomnymi. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2014 r. o sygn. akt IV SA/PO 646/14 (dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl) Sąd wyraził pogląd, w pełni podzielany przez skład rozpoznający niniejszą sprawę, że z art. 4 ust. 2 Ustawy nie sposób wywieść aby ustawodawca przyznał Radzie Gminy uprawnienie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości - zasad postępowania ze zwierzętami padłymi. Problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. W art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c Ustawy nałożono na gminę obowiązek m.in. eksploatacji własnych (lub wspólnych z innymi gminami) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Ponadto, jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 Ustawy, to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Z kolei z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.) wynika wprost obowiązek właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością usuwania padłych zwierząt z terenu tej nieruchomości. Dalsze częściowe regulacje w zakresie postępowania ze zwłokami zwierzęcymi zawierają inne jeszcze przepisy o charakterze sanitarnym, w tym przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 1, z późn. zm.), a także przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539) (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 824/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 553/13, dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei zasady postępowania ze zwierzętami bezdomnymi mogą być ustalone przez gminę w programie ochrony zwierząt, uchwalonym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.).

Ad. 26.

Z powtórzeniem ustawowym mamy z kolei do czynienia w § 24 ust. 1 i 2 Regulaminu, w którym powtórzono regulacje ustawowe dotyczące zasad odbierania odpadów komunalnych oraz obowiązku dokumentowania odbioru odpadów komunalnych, zawarte w art. 6 ust. 1 i 1 a Ustawy. Tymczasem, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 czerwca 2016 r., którego poglądy Sąd w składzie niniejszym w całości popiera i czyni własnymi, w art. 94 Konstytucji znajduje się dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 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 – na dzień podjęcia Uchwały, zwanego dalej: ZTP), w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633).

Ad. 27.

Wreszcie, rację ma Prokurator zarzucając nieprawidłowe uregulowanie w Regulaminie obowiązków właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zakresie odbioru odpadów komunalnych (§ 24 ust. 3 i 4 Regulaminu). W świetle art. 6 c ust. 1 i 2 Ustawy gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, natomiast rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Rada Gminy Sośnie nie podjęła jednakże w oparciu o wskazany przepis ustawy odrębnej uchwały dotyczącej odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, nie może zaś tych kwestii regulować w Regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach, wydanym w oparciu o normy art. 4 ust. 1 i 2 w/w ustawy.

Na tle powyższych rozważań Sąd stwierdza, że ilość regulacji, które zostały zakwestionowane przemawiała za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. 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., sygn. akt II OSK 2058/11 oraz z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 1746/13, dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W tym miejscu wskazać również należy, w związku z wnioskiem Rady o umorzenie postępowania, że – jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 2/16 (dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl), że Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (sygn. akt W 5/94, OTK 1994/2/44), dokonując wykładni postanowień art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyraził pogląd, że zmiana lub uchylenie uchwały dokonane po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę uchwały. Tak więc, nawet uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął przed wydaniem wyroku, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Istotne bowiem jest to, że skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (*ex nunc*) i przerywa działanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. W przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego. W takim przypadku zachodzi konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu. Sama zmiana, lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku. W razie ustalenia, że zaskarżony akt zostały wydany z istotnym naruszeniem prawa, uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 Ppsa będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest bowiem jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (*ex tunc*). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (uchwalenia).

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 Ppsa orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz