



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 sierpnia 2016 r.

Poz. 5154

WYROK NR IV SA/PO 1060/15
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 1060/15

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 Dobrzyca

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXIX/196/2012

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr XXIX/196/12 Rady Gminy Dobrzyca z dnia 28 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z dnia 20 lutego 2013 r. poz. 1730 z późn. zm.) w części obejmującej przepisy: § 5 ust. 2 pkt 3, 10,11, 12 lit. c-f, 19, 22, 24, 26, 31, 33; § 6 ust. 1; § 7 ust. 2; § 8 lit. d; § 12 ust. 5 lit. c i lit. d, ust. 6, 7, 8 i 9; § 13 ust. 1, 2, 3, 8, 10, 14, 15 i 16; § 14 ust. 2 i 4; § 15; § 16 ust.1; § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a-c i lit. g, ust. 2 lit. b i lit. c, ust. 4 i 5; § 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 4; § 20 ust. 2 i 5.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24 listopada 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Dobrzyca Nr XXIX/196/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobrzyca (zwaną dalej również jako „zaskarżony regulamin”) z późniejszymi zmianami. Tekst jednolity uchwały został ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lutego 2013 poz.1730 z późniejszymi zmianami)zarzucając jej 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 również jako „u.c.p.g.”) poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych regulaminu utrzymania czystości i porządku, obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona w tym:

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia ich do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od daty przekazania jej do eksploatacji (§ 5 ust. 2 pkt. 3);

- nieprawidłowe regulacje dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie ich uprzątkania (§ 5 ust.2 pkt. 10 i 11);

- nieprawidłowe regulacje dotyczące zakazu stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych oraz utrzymania czystości na chodnikach, przystankach i torowiskach (§ 5 ust. 2 pkt. 12c, 12d, 12e i 12f oraz pkt. 19);

- ograniczenie możliwości mycia samochodu poza myjniami wyłącznie do nadwozia (§ 5 ust. 2 pkt. 22);

- wprowadzenie do regulaminu przepisu dotyczącego stosowania i gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych (§ 5 ust. 2 pkt. 24);

- nałożenie dodatkowych obowiązków na właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzewionych (§ 5 ust. 2 pkt. 26);

- wprowadzenie przepisów dotyczących utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych (§ 5 ust. 2 pkt. 31);

- wprowadzenie obowiązku wykaszania traw (§ 5 ust. 2 pkt. 33);

- przeniesienie obowiązków gminy wynikających z treści art.5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g. na podmioty odbierające odpady komunalne (§ 6 ust. 1);

- nałożenie dodatkowych obowiązków związanych z usytuowaniem pojemników i worków na odpady i ich utrzymaniem (§ 7 ust. 2 i § 8d);

- wprowadzenie dodatkowych wymagań w odniesieniu do odpadów zbieranych w sposób selektywny (§ 12 ust. 5c i 5d, § 13 ust. 8 , 10 i 14) oraz uregulowań dotyczących sankcji w przypadku nieprawidłowego selekcyjonowania odpadów (§ 12 ust. 6, 7, 8 i 9);

- wprowadzenie zakazu gromadzenia śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, odpadów toksycznych, żrących oraz odpadów z działalności gospodarczej w pojemnikach na odpady komunalne i koszach ulicznych (§ 13 ust. 1,2 i 3);

- wprowadzenie zakazu spalania odpadów (§ 13 ust. 15);

- wprowadzenie zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych (§ 13 ust. 16);

- nieprawidłowe regulacje dotyczące opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz nałożenie obowiązku zainstalowania dodatkowego licznika na wodę przeznaczoną do podlewania (§ 14 ust. 2 i 4);

- wprowadzenie do regulaminu zapisu dotyczącego zasad postępowania ze zwłokami padłych zwierząt (§ 15);

- nieprawidłowe uregulowanie zasad usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (§ 16 ust. 1);

- nieprawidłowe uregulowanie w § 18 ust. 3 pkt. 1a, 1 b, 1c, 1 g, 2b, 2c, ust. 4 i 5 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;

- nieprawidłowe uregulowanie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich (§ 19 ust. 3, ust. 5 pkt, 4);

- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustalania zasad deratyzacji (§ 20 ust. 2)

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 pkt. 3, 10, 11, 12c, 12d, 12f, 19, 22, 24, 26, 31, 33, § 6 ust. 1, § 7 ust. 2, § 8d, § 12 ust. 5c, 5d, 6, 7, 8 i 9, § 13 ust. 1, 2, 3, 8, 10, 14, 15 i 16, § 14 ust. 2 i 4, § 15, § 16 ust. 1, § 18 ust. 3 pkt. 1a, 1b, 1c, 1g, 2b, 2c, ust. 4 i 5, § 19 ust. 3, ust. 5 pkt. 4, § 20 ust. 2 i 5 zaskarżonego regulaminu.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zaskarżony regulamin został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lutego 2013 r. pod poz. 1730 i zgodnie z jego § 24 wszedł w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 lipca 2013 r. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 19 lutego 2013 r. Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 5 ust. 2 pkt. 5, 9, 12g, 13-18, 20, 25, 27-29 i 32 oraz § 6 ust. 8 zaskarżonego regulaminu. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 1726. Ponadto Rada Gminy Dobrzyca podjęła uchwały zmieniające zaskarżony regulamin:

- Nr XXXIV/231/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa wielkopolskiego pod poz. 3986, którą wykreślono z regulaminu § 5 ust. 2 pkt. 4 i 21, § 10 ust. 3, § 14 ust. 2, § 19 ust. 5 pkt. 3 oraz zmieniono brzmienie § 5 ust. 2 pkt. 12a, 12b i pkt. 23 oraz § 20 ust. 1 i 2;

- Nr XXXVII/252/13 z dnia 21 sierpnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 5046, którą wykreślono z regulaminu § 4 ust. 1 pkt. 12 i 13, dodano do niego przepisy § 5 ust. 2 pkt. 33 oraz § 6 ust. 2 pkt. 3 ppkt. c, a także zmieniono brzmienie § 12 ust. 1 pkt. 9;

- Nr XXXIX/267/13 z dnia 28 października 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 6655, którą zmieniono brzmienie § 6 ust. 7 pkt. 14 oraz wykreślono § 6 ust. 7 pkt. 15;

- Nr XLVI/331/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 4483, którą zmieniono brzmienie § 6 ust. 7 pkt. 11, § 19 ust. 3 i ust. 4 pkt. 1.

Prokurator stwierdził, że poza zakres upoważnienia ustawowego wykracza zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia ich do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od daty przekazania jej do eksploatacji (§ 5 ust. 2 pkt. 3), bowiem z przepisu art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.c.p.g. nie można wyprowadzić uprawnienia do nałożenia przez organy gminy na jej mieszkańców obowiązku przyłączenia nieruchomości do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji.

Zdaniem Prokuratora brak jest podstawy prawnej do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków wskazanych w § 5 ust. 2 pkt. 10 i 11 zaskarżonego regulaminu, gdyż żaden z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do nałożenia tego typu obowiązków

Art. 4 ust. 2 pkt. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do ustalenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku szczegółowych zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie w art. 5 ust. 1 pkt. 4 ustawy nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Ustalono nadto, że właściciel nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Z kolei w ust. 3 i 4 art. 5 ustawy wskazano podmioty, na których ciążyą obowiązki dotyczące usuwania i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z torowisk pojazdów szynowych oraz z terenów dróg publicznych.

W ocenie Prokuratora nieuprawnione jest zakazanie stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych (§ 5 ust. 2 pkt. 12c) oraz zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię (§ 5 ust. 2 pkt. 12d). Z kolei zawarte w § 5 ust. 2 pkt. 12e i 12f stanowią powtórzenie regulacji ustawowych zawartych w przepisach art. 5 ust. 4 pkt. 2 i 3 u.c.p.g.

Za niedopuszczalną Prokurator uznał również regulację zawartą w § 5 ust. 2 pkt. 19 zaskarżonego regulaminu zobowiązującą właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości na przystankach,

torowiskach, przejściach itp., bowiem zgodnie bowiem obowiązku w tym zakresie uregulowane zostały w art. 5 ust. 3 u 4 u.c.p.g.

Zdaniem Prokuratora w sprzeczności z regulacjami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostaje przepis § 6 ust. 1 zaskarżonego regulaminu bowiem przepis art. 5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g. zobowiązuje bowiem właściciele nieruchomości do wyposażenia ich w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i dopuszcza możliwość przejęcia tego obowiązku przez gminę jako części usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właściciele nieruchomości w zamian za uiszczona przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przejęcie wskazanego obowiązku przez gminę winno 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 u.c.p.g nie upoważniają rady gminy do przeniesienia obowiązku wyposażania nieruchomości w pojemniki na odpady na podmioty odbierające odpady komunalne.

W ocenie Prokuratora w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak również podstawy do nałożenia na właściciele nieruchomości obowiązków wskazanych w § 7 ust. 2 i § 8d zaskarżonego regulaminu. W art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.c.p.g. upoważniono radę gminy do ustalenia jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Nieuprawnione jest również w ocenie Prokuratora nałożenie na właściciele nieruchomości dodatkowych wymagań określonych w § 12 ust. 5c i 5d, § 13 ust. 8,10 i 14 oraz w § 12 ust. 6, 7, 8 i 9. W szczególności brak podstaw do wprowadzenia zakazu umieszczania w workach odpadów wysegregowanych, ale zabrudzonych i niezgniecionych butelek z tworzyw, zakazu przekazywania worków tylko w części wypełnionych odpadami, a także nakazu oczyszczania odpadów i odkręcania nakrętek.

Ponadto zdaniem Prokuratora ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku zakazu umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, odpadów płynnych, substancji toksycznych, żrących oraz odpadów z działalności gospodarczej (§ 13 ust. 1 i 2). Analogicznie Prokurator ocenił zakaz gromadzenia odpadów pochodzących z gospodarstw domowych w koszach na odpady ustawianych przy drogach publicznych, przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego (§ 13 ust. 3).

W ocenie Prokuratora prowadzenie zakazu spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w paleniskach domowych (§ 13 ust. 15) stanowi istotne ograniczenie praw jednostki i nie mieści się w ramach kompetencji przyznanych radzie gminy przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Uwagi te Prokurator odniósł również do wprowadzenia zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych (§ 13 ust. 16). 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).

Za przekroczenie ustawowej kompetencji Prokurator uznał również przepisy dotyczące opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz nałożenie obowiązku zainstalowania dodatkowego licznika na wodę przeznaczoną do podlewania (§ 14 ust. 2 i 4). Art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.c.p.g. nie daje podstaw do wprowadzenia do regulaminu zapisu wskazującego sposób rozliczanie opróżniania zbiorników bezodpływowych, w tym w szczególności w oparciu o wskazania licznika poboru wody lub w oparciu o przepisy rozporządzenia właściwego ministra w sprawie określenia norm zużycia wody. Brak również jakiegokolwiek podstawy do zobowiązania rolników i innych osób zużywających wodę do podlewania, do zainstalowania odrębnych liczników do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe.

Jak stwierdził Prokurator przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawierają również przepisów kompetencyjnych pozwalających na wprowadzenie do regulaminu przepisów dotyczących postępowania ze zwłokami padłych zwierząt. W tym zakresie nieuprawnione są więc regulacje zawarte w § 15 zaskarżonego regulaminu. Zasady postępowania ze zwierzętami padłymi zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r.. poz. 856 ze zmianami).

Prokurator stwierdził, że § 16 ust. 1 zaskarżonego regulaminu nadmiernie szczegółowo reguluje sposób wykonania obowiązku wynikającego wprost z przepisów ustawy i w sposób nieuprawniony wkracza w sferę praw i obowiązków obywateli.

Ponadto w sposób nieprawidłowy Rada określiła w § 18 ust. 3 pkt. 1a, 1 b, 1c, 1g, 2b, 2c, ust. 4 i 5 zaskarżonego regulaminu obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnia bowiem rady gminy do wprowadzenia nakazu systematycznego szczepienia psów w wieku ponad 2 miesiące przeciwko wściekliźnie w określonych terminach oraz uzyskania zezwolenia od wójta/burmistrza na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną. Kwestie te regulowane są m.in. przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz wydanych na jej podstawie przepisami aktów wykonawczych. Również regulacje dotyczące obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed 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. Ponadto brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego

Zdaniem Prokuratora ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia organu gminy do wprowadzania w regulaminie utrzymania czystości i porządku zakazu wprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, plaże, kąpieliska i miejsca zwyczajowo przyjęte do kąpeli przy jeziorach oraz na tereny objęte zakazem (§ 18 ust. 3 pkt. 2c regulaminu). Za niedopuszczalne należy uznać również wprowadzenie w § 18 ust. 3 pkt. 2b regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt domowych do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz. Do regulaminu nie można wprowadzać regulacji dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Jak stwierdził Prokurator w ramach kompetencji ustalonej ustawą mieści się prawo rady gminy do ustanowienia w akcie prawa miejscowego obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych. Jednakże nałożenie w § 18 ust. 4 zaskarżonego regulaminu obowiązku umieszczania nieczystości pozostawionych przez zwierzęta w szczelnych i nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, a także ich deponowania w specjalnych koszach wystawionych w miejscach publicznych wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Przepisy kompetencyjne nie stanowią również dla gminy podstawy do zamieszczenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku przepisów zakazujących sprzedaży zwierząt domowych na targowiskach. Zasady handlu zwierzętami uregulowane zostały w sposób wyczerpujący w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych.

Za nieprawidłowe Prokurator uznał również zawarte w zaskarżonym regulaminie regulacje dotyczące zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (§ 19 ust. 3, ust. 5 pkt. 4). Interpretacja art. 4 ust. 2 pkt. 7 u.c.p.g. powinna być ścisła i nie może prowadzić do nadmiernego ograniczania uprawnień jednostki. Nieuprawnione jest jakiegokolwiek regulowanie przez organy gminy zasad utrzymywania zwierząt na terenach gospodarstw rolnych, które niewątpliwie nie stanowią terenów wyłączonych z produkcji rolniczej. Nieuprawnione są również jakiegokolwiek regulacje lub ograniczenia dotyczące dopuszczalnej ilości hodowanych zwierząt, zwłaszcza, że użyte w regulaminie określenie „małej” ich ilości może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Zdaniem Prokuratora z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie gminy i miasta uregulowano w § 28 ust. 5 pkt. 4 regulaminu zaskarżonego regulaminu zasady hodowli pszczoł. Regulując tą 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. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji.

Ponadto w sposób nieprawidłowy Rada Gminy uregulował kwestie dotyczące przeprowadzania na terenie nieruchomości obowiązkowej deratyzacji. Przepisy § 20 ust. 2 i 5 zaskarżonego regulaminu nie spełniają kryteriów z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., nie wynika z niego bowiem, kiedy i na jakim terenie ma być przeprowadzona deratyzacja. Błędnie również, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, delegowano uprawnienie do zarządzania deratyzacji Wójtowi w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, chociaż z ustawy wyraźnie wynika, że jest to kompetencja rady gminy. Brak również podstawy do zamieszczania w regulaminie przepisu wskazującego kogo obciążają koszty deratyzacji.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Dobrzyca poinformowała, że trwają prace nad przygotowaniem nowego projektu uchwały uwzględniającego uwagi zawarte w skardze Prokuratora Okręgowego.

Pismem z dnia 1 marca 2016 r. Rada Gminy Dobrzyca nadesłała odpis uchwały nr XVI/131/2016 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 22 lutego 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dobrzyca.

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 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 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 uwzględnił 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 zaskarżoną nieważność zaskarżonej uchwały nr XXIX/196/12 Rady Gminy Dobrzyca z dnia 28 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z dnia 20 lutego 2013 r. poz. 1730 z późn. zm.) w części obejmującej przepisy: § 5 ust. 2 pkt 3, 10, 11, 12 lit. c-f, 19, 22, 24, 26, 31, 33; § 6 ust. 1; § 7 ust. 2; § 8 lit. d; § 12 ust. 5 lit. c i lit. d, ust. 6, 7, 8 i 9; § 13 ust. 1, 2, 3, 8, 10, 14, 15 i 16; § 14 ust. 2 i 4; § 15; § 16 ust. 1; § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a-c i lit. g, ust. 2 lit. b i lit. c, ust. 4 i 5; § 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 4; § 20 ust. 2 i 5.

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.

Przed odniesieniem się do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze wyjaśnić trzeba, że zaskarżony regulamin zmieniany był uchwałami:

- Nr XXXIV/231/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa wielkopolskiego pod poz. 3986, którą wykreślono z regulaminu § 5 ust. 2 pkt. 4 i 21, § 10 ust. 3, § 14 ust. 2, § 19 ust. 5 pkt.3 oraz zmieniono brzmienie § 5 ust. 2 pkt. 12a, 12b i pkt. 23 oraz § 20 ust. 1 i 2;

- Nr XXXVII/252/13 z dnia 21 sierpnia 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 5046, którą wykreślono z regulaminu § 4 ust. 1 pkt. 12 i 13, dodano do niego przepisy § 5 ust. 2 pkt. 33 oraz § 6 ust. 2 pkt.3 ppkt. c, a także zmieniono brzmienie § 12 ust. 1 pkt.9;

- Nr XXXIX/267/13 z dnia 28 października 2013 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 6655, którą zmieniono brzmienie § 6 ust.7 pkt. 14 oraz wykreślono § 6 ust. 7 pkt. 15;

- Nr XLVI/331/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 4483, którą zmieniono brzmienie § 6 ust. 7 pkt. 11, § 19 ust. 3 i ust. 4 pkt. 1.

Pomimo, że Prokurator nie wskazał tego wprost, to jednak treść skargi wskazuje, że kwestionuje ona zaskarżony regulamin zarówno w treści pierwotnej jak i w treści obejmującej wskazane zmiany. Tym samym Sąd dokonał kontroli zaskarżonego regulaminu w treści obecnie obowiązującej.

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

Zasadnie Prokurator uznał, że przekroczeniem ustawowej kompetencji było zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przyłączenia ich do nowej sieci kanalizacyjnej w terminie 3 miesięcy od daty przekazania jej do eksploatacji (§ 5 ust.2 pkt. 3). Kompetencji do zawarcia w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie nie można wywieść z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Ponadto przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Tym samym Rada Gminy nie była upoważniona do modyfikacji przywołanego przepisu.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji ocenione muszą zostać również przepisy § 5 ust. 2 pkt 10 i 11 zaskarżonego regulaminu, w których zobowiązano właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie, poprzez zamiatanie, zbieranie, grabienie, zmywanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarnoshy;-higienicznego, a także uprzątnięcie, poprzez: zamiatanie, zbieranie, zmywanie, malowanie itp., zanieczyszczeń z powierzchni posadzek, podłóg, ścian i stropów przeznaczonych do wspólnego użytkowania pomieszczeń budynków wielolokalowych, np. sieni, korytarzy, piwnic, klatek schodowych, wind, studzienek, a tym samym utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Należy przychylić się do stanowiska Prokuratora, że w tym kontekście nałożenie przewidzianych w § 5 ust. 2 pkt 10 i 11 zaskarżonego regulaminu obowiązków wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 grudnia 2015 r., IV SA/Po 580/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 5 ust. 2 pkt 12 lit. a-f Rada Gminy w sposób nieuprawniony ustaliła obowiązku właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego:

- uprzątnięcie przez właścicieli nieruchomości chodników położonych bezpośrednio przy granicy nieruchomości, niezwłocznie po opadach: śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodników, przy czym za chodnik uznaje się także wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości,

- obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu winien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdu /przy krawędzi jezdni,

- przy usuwaniu śniegu i lodu z chodników i placów publicznych, zakazuje się stosowania środków chemicznych, szkodliwych dla środowiska

- zakazuje się zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnie,
- usunięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości należy do zarządcy drogi,
- właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych,

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważnia radę gminy do ustalenia zasad w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wskazane powyżej przepisy zaskarżonego regulaminu ingerują w materię uregulowaną w ustawie. Przede wszystkim wskazać trzeba, że z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wynika, że uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 u.c.p.g. pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej. Ponadto w ocenie Sądu W ocenie Sądu z przepisu 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nie sposób wywieść kompetencji Rady Gminy do wprowadzenia zakazu stosowania środków chemicznych do usuwania śniegu i lodu.

Raga Gminy nie była również upoważniona to zobowiązywania właścicieli nieruchomości do utrzymanie czystości na przystankach, torowiskach, przejściach itp., gdy tymczasem z art. 5 ust. 3 u.c.p.g. wynika uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z wydzielonych krawężnikiem lub oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych, znajdujących się na terenie gminy, należy do obowiązków przedsiębiorców użytkujących te torowiska. Ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 122 u.c.p.g. wynika, że to do obowiązków gminy należy utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 5 ust. 2 pkt 22 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy wskazał, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie w miejscach dozwolonych, a więc na terenie swojej nieruchomości tylko pod warunkiem, że dotyczy nadwozia pojazdu, a 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. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia 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. 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>).

Z kolei w § 5 ust. 2 pkt 24 zaskarżonego regulaminu określiła obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie gromadzenia obornika, gdy tymczasem 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).

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji ocenić należało również zobowiązanie właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego (chodników, dróg) do utrzymania ich w stanie umożliwiającym bezpieczne korzystanie z pasa drogowego (§ 5 ust. 2 pkt 26 zaskarżonego regulaminu), a także zobowiązanie właścicieli nieruchomości do utrzymania czystości i porządku na drogach i w obrębie pasa drogowego (§ 5 ust. 2 pkt 31 zaskarżonego regulaminu) oraz wykaszania traw i niszczenia chwastów na terenach swoich nieruchomości drogowego (§ 5 ust. 2 pkt 33 zaskarżonego regulaminu). Jak wynika z art. 5 ust. 4 u.c.p.g. obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 6 ust. 1 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych poprzez ich zakup, wydzierżawienie od podmiotu odbierającego odpady lub w inny sposób ustalony w drodze umowy z podmiotem odbierającym odpady. Wskazany przepis stanowi modyfikację treści art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., który stanowi, 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. W art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustawodawca dopuścił możliwość przejęcia wskazanych w nich obowiązków, jednak jak słusznie zaznaczył Prokurator powinno to nastąpić w drodze odrębnej uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g.

W § 7 ust. 2 oraz § 8 lit. d zaskarżonego regulaminu Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki do ustanowienia których nie była upoważniona. W przepisach tych zobowiązano do zamykania pojemników wyposażonych w kłapy w celu zabezpieczenia przed dostępem zwierząt oraz dostawaniem się do pojemnika wód opadowych. Jeżeli pojemnik na odpady komunalne nie jest wyposażony w mechanizm umożliwiający zamknięcie, powinien być ustawiony w miejscu uniemożliwiającym przedostanie się do jego wnętrza wód opadowych. Wprawdzie art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. upoważnia Radę Gminy do ustalenia wymagań w zakresie warunków rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, to jednak w ocenie Sądu w granicach tego upoważnienia nie mieści się zobowiązanie do zamykania kłap pojemników oraz takiego ich ustawienia, aby zapobiec przedostaniu się do niego wód opadowych (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1036/15 oraz z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 57/16 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Sąd podzielił również argumentację Prokuratora w zakresie przepisów § 12 ust. 5 lit c i d, § 12 ust. 6, 7, 8, 9 oraz § 13 ust. 8, 10 i 14 zaskarżonego regulaminu. Po pierwsze wskazać należy, że co należy rozumieć przez selektywne zbieranie odpadów ustawodawca wyjaśnił, w art. 3 pkt 24 ustawy o odpadach i Rada Gminy nie była upoważniona do ustalenia odmiennej definicji tego pojęcia. W ocenie Sądu przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. nie upoważniał Rady Gminy do wprowadzania sankcji w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeń w worku przez podmiot odbierający odpady. Ponadto w ocenie Sądu brak było po stronie kompetencji do zobowiązywania do wrzucania do pojemników lub worków na odpady jedynie oczyszczonych i okręconych butelek, czy słoików.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 13 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy zakazała umieszczania w pojemnikach na odpady 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>).

Ponadto w ocenie Sądu Rada Gminy nie była upoważniona do wprowadzenia w § 13 ust. 15 i 16 zaskarżonego regulaminu zakazu spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w paleniskach domowych oraz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe.

Z przekroczeniem ustawowej kompetencji Rada Gminy określiła w § 14 ust. 2 zaskarżonego regulaminu, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych rozliczane jest w oparciu o wskazania licznika poboru wody lub, gdy brak licznika, w oparciu o zapisy Rozporządzenia Ministerstwa Infrastruktury w sprawie określenia norm zużycia wody, a także w § 14 ust 4, że rolnicy, zużywający wodę na potrzeby gospodarstwa rolnego, a także mieszkańcy zużywający wodę w celu podlewania trawników i ogródków, w związku z tym nieodprowadzający jej do zbiorników bezodpływowych, powinni zainstalować odrębne liczniki do pomiaru zużycia wody na potrzeby bytowe. Art. 4 ust. 3 pkt 3 u.c.p.g. upoważnia Radę Gminy jedynie do określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Wyjaśnić należy, że wprawdzie § 14 ust. 2 zaskarżonego regulaminu został skreślony przez § 1 pkt 1 uchwały nr XXXIV/231/13 z dnia 18 kwietnia 2013 r. jednak nie powoduje to zbędności orzekania w zakresie § 14 ust. 2. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) uchylenie lub zmiana uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego

powoduje znacznie dalej idące skutki (ex tunc) niż jej uchylenie (ex nunc) tak więc niezbędnym było szczegółowe odniesienie się do zarzutów podniesionych w skardze.

Zasadny okazał się też zarzut przekroczenia ustawowej kompetencji poprzez wprowadzenie przez Radę Gminy w § 15 zaskarżonego regulaminu zasad postępowania ze zwierzętami padłymi. Tutejszy Sąd w wyroku z 27 listopada 2014 r. o sygn. akt IV SA/PO 646/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wyraził pogląd, w pełni podzielany przez skład rozpoznający niniejszą sprawę, że z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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 u.c.p.g. 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 u.c.p.g., 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 2015r. sygn. akt IV SA/Po 576/15 oraz z dnia 17 grudnia 2015r. sygn. akt IV SA/Po 824/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W ocenie Sądu rada gminy nie była również upoważniona do dokonania szczegółowej regulacji w zakresie usuwania błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Zaznaczyć należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważniał Radę Gminy jedynie do dokonania regulacji w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji ocenić należy również treść § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a i b, zaskarżonego regulaminu. Wymienionymi przepisami Rada Gminy określiła obowiązki właścicieli posiadających zwierzęta domowe w tym systematyczne poddawanie psa w wieku ponad 2 miesiące szczepieniu przeciw wściekliźnie raz w ciągu roku kalendarzowego, zgodnie z terminami wyznaczonymi przez lekarza weterynarii szczepiącego dane zwierzę, uzyskanie zezwolenia od wójta/burmistrza na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną zgodnie z zapisami Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. Wskazane przepisy zaskarżonego regulaminu ingerują w materię uregulowaną już przepisami ustawy o z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2013 r. poz 856) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r. Nr 77 poz. 687).

Równie wadliwie Rada Gminy w § 18 ust. 3 pkt 1 lit. c, i g zaskarżonego regulaminu wprowadziła obowiązek wyprowadzanie psa na smyczy, a psa ras uznanych za agresywne lub zachowującego się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu, a także określiła, że zwolnienie psów z uwięzi na terenach publicznych może się odbywać wyłącznie na terenach do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, z wyłączeniem psów ras uznanych za agresywne. 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 Rada Gminy nie była upoważniona do wprowadzenia w § 18 ust. 3 pkt 2 lit. b i c zaskarżonego regulaminu zakazu wprowadzania zwierząt domowych do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły taki zakaz, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp. - zakaz nie dotyczy psów przewodników osób niewidomych oraz wprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, plaże, kąpieliska i miejsca zwyczajowo przyjęte do kąpeli przy jeziorach oraz na tereny objęte zakazem. 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>).

Ponadto jako przekroczenie ustawowej kompetencji ocenić należy zawarte w § 18 ust. 4 zaskarżonego regulaminu wskazanie konkretnego sposobu w jaki usunięte powinny zostać zanieczyszczenia spowodowane przez zwierzęta domowe.

Przepis § 18 ust. 5 zaskarżonego regulaminu ingeruje w materię uregulowaną w ustawie. Zakaz sprzedaży zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach wynika z 10a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o ochronie zwierząt.

Słusznie Prokurator zakwestionował również § 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 4 zaskarżonego regulaminu. Pierwszy ze wskazanych przepisów zwalnia mieszkańców prowadzących gospodarstwo rolne rozumiane w ustawie kodeks cywilny oraz hodowli prowadzonej w małej ilości na potrzeby własne w budownictwie wielorodzinnym, jednorodzinne i ogródkach działkowych z zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz terenów, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe. Jak słusznie zauważył Prokurator użyte w regulaminie określenie „małej ilości” jest pojęciem niedookreślonym i może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Rada Gminy nie była również upoważniona do zobowiązania osób prowadzący chów zwierząt gospodarskich do trzymania pszczoł w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Kompetencja do ustalenia tego rodzaju przepisu nie wynikała z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Ponadto 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/Ol 136/13, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1018/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W sposób nieprawidłowy Rada Gminy uregulowała również kwestię dotyczącą deratyzacji. Z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wynika, że obowiązkiem Rady Gminy było wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. 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>). Tymczasem § 20 ust. 2 w pierwotnej wersji zaskarżonego

regulaminu stanowił, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz określi, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia. W aktualnym brzmieniu przepis § 20 ust. 2 zaskarżonego regulaminu wskazuje, że szczegółowe terminy i obszary podlegające deratyzacji określi Rada Gminy odrębną uchwałą. Nie można więc uznać, że również w obecnej wersji przepis ten spełnia wymagania wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Ponadto za niedopuszczalne uznać należało regulację na mocy której obciążeni kosztami tej deratyzacji mieli by zostać właściciele nieruchomości (§ 20 ust. 5 zaskarżonego regulaminu).

Bez znaczenia w sprawie pozostaje okoliczność podjęcia przez Radę Gminy nowej uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości porządku. Konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonych przez Prokuratora przepisów zaskarżonego regulaminu została wyjaśniona we wcześniejszej części uzasadnienia, w której wskazano, że uchylenie lub zmiana uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 orzekł nieważność zaskarżonej uchwały nr XXIX/196/12 Rady Gminy Dobrzyca z dnia 28 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z dnia 20 lutego 2013 r. poz. 1730 z późn. zm.) w części obejmującej przepisy: § 5 ust. 2 pkt 3, 10, 11, 12 lit. c-f, 19, 22, 24, 26, 31, 33; § 6 ust. 1; § 7 ust. 2; § 8 lit. d; § 12 ust. 5 lit. c i lit. d, ust. 6, 7, 8 i 9; § 13 ust. 1, 2, 3, 8, 10, 14, 15 i 16; § 14 ust. 2 i 4; § 15; § 16 ust. 1; § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a-c i lit. g, ust. 2 lit. b i lit. c, ust. 4 i 5; § 19 ust. 3 i ust. 5 pkt 4; § 20 ust. 2 i 5.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann