DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 lutego 2016 r.

Poz. 1483

Elektronicznie podpisany przez:
Lidia Przewoźna
Data: 2016-02-22 09:37:45

WYROK NR IV SA/PO 824/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 grudnia 2015 r.

w sprawie : regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Blizanów

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 824/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Anna Jarosz

WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp.

na uchwałę Rady Gminy Blizanów

z dnia 31 marca 2015r., nr V/25/2015

w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Blizanów

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały (w jej pierwotnym brzmieniu), w części obejmującej przepisy: § 1 ust. 3; § 2 pkt 1–5 i 8–12; § 3 pkt 3, 8, 9, 11–16, 23 i 24; § 6; § 9; § 10 pkt 1 i 5–7; § 12 ust. 2, § 13; § 14; § 16 ust. 3 i 4; § 16 ust. 5 lit. b i lit. c; § 16 ust. 7; § 16 ust. 8 pkt 1; § 16 ust. 8 pkt 2 lit. b i lit. c; § 16 ust. 8 pkt 2 lit. f w części obejmującej zdanie: „nieczystości te, umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być deponowane w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów;”; § 20; § 21 oraz § 22 ust. 2 i 3 załącznika do tej uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 31 marca 2015 r. nr V/25/2015 (dalej jako: „Uchwała") Rada Gminy Blizanów (dalej jako: „Rada Gminy") – z powołaniem się na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.c.p.g.") w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.s.g.") i po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kaliszu – uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Blizanów (dalej jako: „Regulamin").

Pismem z 18 września 2015 r., sygn. akt II Pa 23/15, Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim (dalej jako: „Prokurator" lub „Skarżący") zaskarżył Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych Regulaminu obowiązków i zakazów, do których określenia Rada Gminy nie była upoważniona, w tym:

- nieprawidłowe uregulowanie w § 1 ust. 3 Regulaminu zakresu jego obowiązywania;
- powtórzenie w § 2 pkt 1 [lit.] a i [lit.] b, § 2, § 3 i § 8 Regulaminu regulacji ustawowych w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości;
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do oddzielnego gromadzenia nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy (§ 2 pkt 4), uprzątania i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków (§ 2 pkt 5), uprzątania niezwłocznie po opadach błota, śniegu i lodu z powierzchni chodników i z nieruchomości (§ 2 pkt 9), utrzymywania w stanie czystości miejsc gromadzenia odpadów komunalnych (§ [2] pkt 10) oraz przystanków, przepustów i przejść (§ 2 pkt 11) oraz niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych (§ 2 pkt 12);
- przeniesienie obowiązków gminy wynikających z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. na podmioty odbierające odpady komunalne (§ 3 pkt 3 [lit.] a);
- zamieszczenie w § 3 pkt 8 Regulaminu zasad ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- uregulowanie w § 3 pkt 9, 11, 12 i 13 Regulaminu zasad gromadzenia odpadów w kompostownikach;
- wprowadzenie nakazu mycia i zgniatania odpadów opakowaniowych oraz zawiązywania worków na odpady (§ 3 pkt 14,15 i 16);
- wprowadzenie w § 3 pkt 13, 23 i 24 Regulaminu miesięcznych limitów ilości odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych odbieranych w ramach zryczałtowanej opłaty;
- wprowadzenie w § 6 pkt 1–10 Regulaminu zakazów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego;
- ustalenie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego limitów zużycia wody (§ 9 pkt 1, 2 i 3);
- uregulowanie w § 10 pkt 1, 5, 6 i 7 standardów utrzymania pojemników i miejsc gromadzenia odpadów z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego;
- wprowadzenie zakazu umieszczania śniegu, lodu, gruzu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych niż komunalne pochodzących z działalności gospodarczej w pojemnikach na odpady komunalne (§ 12 ust. 2);
- uregulowanie w § 13 pkt 1 i 2, i § 14 pkt 1–6 Regulaminu obowiązków formalnoprawnych i skutków ich nieprzestrzegania z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego;
- nieprawidłowe uregulowanie w § 16 ust. 3 [lit.]a i [lit.] b, ust. 4, ust. 5 [lit.] b i [lit.] c, ust. 8 pkt 2 [lit.] b, [lit.] c i [lit.] f obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;

- uregulowanie w § 16 ust. 7 zasad postępowania ze zwierzętami padłymi;
- zobowiązanie właścicieli psów z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego do ich szczepienia oraz uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 16 ust. 8 pkt 1 [lit.] a i [lit.] b);
- uregulowanie w § 17 Regulaminu zasad postępowania ze zwierzętami bezdomnymi;
- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustalania terminów i zasad deratyzacji (§ 20 i § 21);
- zamieszczenie sankcji karnych (§ 22 ust. 2 i 3).

Z powołaniem się na te zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności: § 1 ust. 3, § 2 pkt 1 [lit.] a i [lit.] b, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 i 12, § 3 pkt 3 [lit.] a, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15,16, 23 i 24, § 6 pkt 1–10, § 9 pkt. 1, 2 i 3, § 10 pkt 1, 5, 6 i 7, § 12 ust. 2, § 13 pkt 1 i 2, § 14 pkt 1–6, § 16 ust. 3 [lit.] a i [lit.] b, 4, 5 [lit.] b i [lit.] c, 7, 8 pkt 1 [lit.] a i [lit.] b, 2 [lit.] b, [lit.] c i [lit.] f, § 17, § 20, § 21 oraz § 22 ust. 2 i 3 Regulaminu.

W obszernym uzasadnieniu Skarżący podkreślił, że kwestionowane przepisy Uchwały w sposób istotny w zakresie wskazanym powyżej, naruszyły prawo, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego oraz powtórzenie i modyfikowanie pojęć i przepisów rangi ustawowej. Zaskarżona Uchwała jest aktem prawa miejscowego, tak więc zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP winna zostać uchwalona w granicach i na podstawie ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. W dalszej części uzasadnienia Prokurator bardziej szczegółowo umotywował poszczególne zarzuty skargi

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Blizanów (dalej jako: „Wójt") wniósł o umorzenie postępowania. Wyjaśnił, że Rada Gminy uchwałą nr X/64/2015 z dnia 9 lipca 2015 r. dokonała zmiany zaskarżonej Uchwały.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Wójt wskazał, że do organu stanowiącego należy uchwalanie regulaminu, który „ma kreować czystość i porządek w gminie". Nie sposób więc twierdzić, iż regulamin ma być ograniczony tylko i wyłącznie do niektórych spraw mających wpływ na utrzymanie czystości i porządku, bez możliwości zawarcia w nim innych tego dotyczących, istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej. Przepisy ustaw często wskazują regulowaną materię w pewnej ogólności, sformułowania nie zawsze są jednoznaczne i precyzyjne, wymagają dokonania ich wykładni i interpretacji w trakcie tworzenia prawa miejscowego, co w przedmiotowej sprawie miało miejsce. Zdaniem organu ustawodawca w zakresie określonym w art. 3 u.c.p.g. pozostawił gminom swobodę stanowienia unormowań. Ustawa nie zawiera wyczerpujących dyspozycji dla gmin i dlatego muszą one same regulować wymagania w tym zakresie. Z tego względu Rada Gminy mogła nałożyć w regulaminie powyższe zasady. Skarżone przepisy stanowią jedynie doprecyzowanie obowiązków określonych w art. 3 i art. 4 u.c.p.g. spoczywających na właścicielu nieruchomości. Nie można zatem mówić o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Ustosunkowując się do zarzutu nieuzasadnionego powtórzenia normy ustawowej Wójt z powołaniem się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 07 grudnia 2009 r., II SA/Wr 401/09, stwierdził, że niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy regulacji ustawowych, gdyż dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały dla jego adresatów. Tą zasadą, zdaniem organu, kierowała się właśnie Rada Gminy uchwalając swój Regulamin.

Dalej Wójt podkreślił, że intencją Rady Gminy przy opracowywaniu Regulaminu było uregulowanie spraw utrzymania czystości i porządku w Gminie w sposób zgodny z art. 3 ust. 1 u.c.p.g. Jeżeli z treści tego przepisu wynika, że do obowiązkowych zadań własnych Gminy należy utrzymanie czystości i porządku w gminach, a zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. do organu stanowiącego gminy należy uchwalenie Regulaminu,

nie można, biorąc pod uwagę zasadę wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (że do gminy należy wykonywanie zadań własnych) stwierdzić, że stosowna uchwała ma zostać ograniczona tylko do niektórych spraw mających wpływ na zachowanie porządku i czystości, bez możliwości uregulowania innych elementów, istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących utrzymania czystości i porządku w danej gminie. Takie ograniczenie powodowałoby nieczytelność zapisów regulaminu dla przeciętnego mieszkańca gminy, nie stykającego się na co dzień z aktami prawa.

W konkluzji odpowiedzi na skargę stwierdzono, że biorąc po uwagę ww. okoliczność, nie można uznać za trafny zarzut istotnego naruszenia prawa w kwestionowanych w skardze przepisach. W ocenie organu, zakładając nawet, że doszło do pewnego naruszenia prawa, to naruszenie to nie jest naruszeniem istotnym, skutkującym negatywnym następstwem dla zaskarżonej Uchwały i stwierdzeniem nieważności jej postanowień.

Na rozprawie w dniu 17 grudnia 2015 r. Prokurator podtrzymał skargę, potwierdzając, że dotyczy ona Uchwały w jej pierwotnym brzmieniu. Ponadto rozszerzył przedmiot zaskarżenia na cały punkt 3 w § 3 Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga w przeważającym zakresie okazała się zasadna.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 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, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej w skrócie: „p.p.s.a.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji RP – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia, który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej w skrócie: "CBOSA"), oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

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

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała nr V/25/2015 Rady Gminy Blizanów z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Blizanów, w zakwestionowanej przez Prokuratora części. W konsekwencji tylko w takim zakresie – tj. odnośnie do

zaskarżonych przepisów: § 1 ust. 3; § 2 pkt 1 lit. a i lit. b, pkt 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 i 12; § 3 pkt 3, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15,16, 23 i 24; § 6 pkt 1–10; § 9 pkt. 1, 2 i 3; § 10 pkt 1, 5, 6 i 7; § 12 ust. 2; § 13 pkt 1 i 2; § 14 pkt 1–6; § 16 ust. 3 lit. a i lit. b, ust. 4, ust. 5 lit. b i lit. c, ust. 7, ust. 8 pkt 1 lit. a i lit. b, pkt 2 lit. b, lit. c i lit. f, § 17, § 20, § 21 oraz § 22 ust. 2 i 3 Regulaminu – przedmiotowa Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszej sprawie, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 07 maja 2015 r. (poz. 3140) i weszła w życie z dniem 01 lipca 2015 r. (§ 4 Uchwały). Następnie Uchwała została zmieniona przepisami uchwały nr X/64/2015 Rada Gminy z dnia 9 lipca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 06.08.2015 r., poz. 4841; dalej jako „Uchwała Zmieniająca"), która weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2015 r. Należy podkreślić, że – jak można wnioskować z treści skargi – zmiany wprowadzone tą ostatnią uchwałą nie zostały jednak objęte przedmiotem zaskarżenia. Potwierdził to Prokurator obecny na rozprawie sądowej w dniu 17 grudnia 2015 r., który stwierdził, że skarga dotyczy Uchwały w jej pierwotnym brzmieniu. W konsekwencji to do tej wersji Uchwały – pierwotnej – odnosiły się działania kontrolne Sądu w niniejszym postępowaniu.

Od razu należy wyjaśnić, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem – który Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela – zmiana lub uchylenie (w całości albo w określonej części) uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała (odpowiednio: jej zmienione lub uchylone postanowienia) może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek ex nunc, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA). Nie ulega zaś wątpliwości, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, następnie zmienione bądź uchylone Uchwałą Zmieniającą, były stosowane (w pierwotnym brzmieniu) od wejścia w życie Uchwały do momentu wejścia w życie modyfikującej je Uchwały Zmieniającej, stanowiąc w tym okresie podstawę do wyznaczania i egzekwowania obowiązków i zakazów w nich określonych. Z tych względów zawarty w odpowiedzi na skargę wniosek o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego nie mógł zostać uwzględniony.

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

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym co najmniej jedną normę generalną i abstrakcyjną; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej" (dalej w skrócie: „ZTP"), które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej w skrócie: „TK") mianem "rudymentarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej

legislacji (por. T. Zalasiński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych "rudymentarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (podobnie: § 137) w zw. z § 143 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..., s. 633). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądowoadministracyjnego jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA). 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. 4 Konstytucji RP, 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..., s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uw. 1 do § 4 i uw. 3 do § 118).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej Uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1, 2 i 2a u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

Powyższe przesądza o całkowitej nietrafności poglądu wyrażonego w odpowiedzi na skargę, jakoby dopuszczalne było regulowanie w analizowanym Regulaminie cyt. „innych elementów, istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących utrzymania czystości i porządku w danej gminie", niewymienionych wprost w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. Podobnie niedopuszczalne jest jakiekolwiek „doprecyzowywanie" przez Radę Gminy obowiązków określonych w art. 3 i 4 u.c.p.g., o ile oznaczałoby to normowanie materii innej, niż wyszczególniona w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. Przeciwko dopuszczalności takich praktyk przemawia kategoryczne brzmienie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszystkie organy władzy publicznej – a więc i organy gminy – zobligowane są do działania „w granicach prawa", a te w analizowanym przypadku uchwalania Regulaminu wyznacza treść szczegółowego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. W konsekwencji ramy (verba legis: „granice") tego upoważnienia wyznaczają zarazem – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – dopuszczalny zakres treści regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

W myśl art. 4 ust. 2 u.c.p.g. – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały (tj. 07 maja 2015 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania

odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, (b) uprzątanie 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.

Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2a regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Należy podkreślić, że wyliczenie zawarte w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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).

W świetle cytowanej regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g. należy, co do zasady, podzielić generalny zarzut Prokuratora, że zaskarżone przepisy Uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, a ponadto, w części przypadków, powtarzają, i to zwykle z niedopuszczalnymi modyfikacjami, ustawowe regulacje.

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

Zasadny okazał się zarzut wadliwości przepisu § 1 ust. 3 Regulaminu, normującego zakres podmiotowy tego regulaminu. Przepis ten wkracza bowiem w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 1 pkt 1 u.c.p.g., rozszerzając go dodatkowo w sposób nieuprawniony o podmioty nieujęte przez ustawodawcę.

Podobnie zasadny okazał się zarzut dotyczący wadliwości § 2 pkt 1 lit. a i lit. b, pkt 2, 3 i 8 Regulaminu w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości. Zgodzić należy się z Prokuratorem, że nieuprawnionym było powtórzenie (w dodatku: niedosłowne) w tych przepisach treści zawartych w art. 5 ust. 1 i 3b u.c.p.g., poprzez nakazanie wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (pkt 1 lit. a i lit. b), a także zobowiązanie ich do przekazywania odpadów zebranych selektywnie i pozostałych odpadów zmieszanych przedsiębiorcy w terminach wyznaczonych harmonogramem (pkt 8). Z kolei regulacje zawarte w pkt 2 i 3 wskazanego przepisu Regulaminu, nakazujące przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej przy sieci nowo wybudowanej, o ile nieruchomość nie została wcześniej wyposażona w przydomową oczyszczalnię

ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych, a przy braku sieci kanalizacyjnej – gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub oczyszczanie poprzez przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, jeżeli zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy dopuszczają takie rozwiązanie, stanowią w istocie powtórzenie postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (a nie: „art. 5 ust. 2" u.c.p.g., jak błędnie wskazano w skardze).

Z kolei w postanowieniach § 2 pkt 4, 5, 9, 10, 11 i 12 Regulaminu zawarte zostały unormowania, którymi, jak trafnie zauważył Skarżący, Rada Gminy z przekroczeniem upoważnienia ustawowego nałożyła na właścicieli nieruchomości dodatkowe obowiązki.

I tak w § 2 pkt 4 Regulaminu Rada Gminy nałożyła na właściciela nieruchomości obowiązek oddzielnego gromadzenia nieczystości ciekłych w postaci ścieków bytowych oraz gnojówki i gnojowicy. Zasady składowania obornika i gnojowicy unormowane zostały w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2015 r. poz. 625) i brak jest podstawy prawnej do regulowania tej kwestii w Regulaminie. Już choćby z art. 25 ust. 1 tej ustawy wynika, że gnojówkę i gnojowicę przechowuje się wyłącznie w szczelnych zbiornikach o pojemności umożliwiającej gromadzenie co najmniej 4-miesięcznej produkcji tego nawozu. Zbiorniki te powinny być zbiornikami zamkniętymi, w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.) dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie. Z cytowanego przepisu art. 25 ust. 1 ustawy o nawozach i nawożeniu jasno wynika, że gnojówki i gnojowicy nie można łączyć z innymi cieczami. Tym samym omawiane postanowienie w istocie powtarza (i to znów: w sposób niedosłowny) unormowania ustawowe.

Zasadny okazał się także zarzut dotyczący przekroczenia delegacji ustawowej, poprzez wprowadzenie w § 2 pkt 5 Regulaminu postanowienia zobowiązującego właścicieli nieruchomości do uprzątania i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków. Sposób utrzymania czystości wewnątrz budynków jest bowiem indywidualną sprawą każdego właściciela nieruchomości i Rada Gminy nie była władna normować tej kwestii w regulaminie (por. wyroki WSA: z 27.11.2014 r., IV SA/Po 646/14; z 07.10.2015 r., IV SA/Po 756/15 – CBOSA).

Postanowienia § 2 pkt 9 i 10 Regulaminu także nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. W przepisie tym ustawodawca zawęził bowiem w sposób wyraźny zakres przedmiotowy powierzonych radzie gminy do uregulowania wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, przy czym co do uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń wymagania te mogą dotyczyć wyłącznie, jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g, „części nieruchomości służących do użytku publicznego" (por. wyrok WSA z 26.11.2015 r., IV SA/Po 725/15, CBOSA). Ponadto kwestia uprzątania chodników została unormowana przez samego ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Ubocznie należy zauważyć, że postanowienie § 2 pkt 9 Regulaminu zostało uchylone („skreślone") przez § 1 pkt 2 Uchwały Zmieniającej.

W § 2 pkt 11 Regulaminu Rada Gminy, również bez stosownego upoważnienia, nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości na przystankach, w przepustach, przejściach. Zaznaczyć należy, że ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 12 u.c.p.g. na gminę nałożył obowiązek utrzymania czystości i porządku 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 (por. wyrok WSA z 27.11.2014 r., IV SA/Po 646/14, CBOSA).

Poza zakres upoważnienia ustawowego wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. wykracza również obowiązek niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych zawarty w § 2 pkt 12 Regulaminu.

Zasadny okazał się także zarzut dotyczący § 3 pkt 3 Regulaminu. W przepisie tym Rada Gminy wskazała, że pojemniki i worki do zbierania odpadów komunalnych mogą stanowić w szczególności własność: (a) podmiotów odbierających odpady komunalne, (b) właścicieli nieruchomości, (c) Gminy Blizanów. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g w ogóle nie przewiduje możliwości normowania w regulaminie w odniesieniu do pojemników na odpady, kwestii własnościowych. Ponadto, jak trafnie zauważył Prokurator, z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wynika, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych spoczywa na właścicielu nieruchomości, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 u.c.p.g., 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 (por. wyrok WSA z 26.11.2015 r., IV SA/Po 609/15, CBOSA).

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia należało również uznać zamieszczenie w § 3 pkt 8 Regulaminu zasad ustalania stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zasady te powinny zostać ustalone przez radę gminy w odrębnej uchwale, podjętej w oparciu o przepis art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Ubocznie należy zauważyć, że postanowieniu § 3 pkt 8 Regulaminu zostało nadane nowe brzmienie przez § 1 pkt 3 lit. a Uchwały Zmieniającej.

W związku z tym należy od razu wyjaśnić, że niniejszy wyrok pozostaje bez wpływu na obowiązywanie tego – a także dalszych, niżej wskazanych – postanowień Regulaminu w zmienionym, nowym brzmieniu nadanym Uchwałą Zmieniającą, gdyż, jak to już wyżej zaznaczono, nie były one (jak i inne unormowania Uchwały Zmieniającej) objęte przedmiotom zaskarżenia, a co za tym idzie – także przedmiotem rozpoznania i rozstrzygania przez Sąd, w niniejszym postępowaniu.

Rada Gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe również w zaskarżonych postanowieniach § 3 pkt 9 i 11–13 Regulaminu poprzez określenie w nich szczegółowych zasad gromadzenia odpadów w kompostownikach. Ubocznie należy zauważyć, że postanowienia § 3 pkt 9–13 Regulaminu zostały uchylone („skreślone") przez § 1 pkt 3 lit. b Uchwały Zmieniającej.

Zasadne okazały się też zarzuty Prokuratora dotyczące przekroczenia ustawowej kompetencji w postanowieniach § 3 pkt 14–16 Regulaminu nakazujących mycie i zgniatanie opakowań przeznaczonych do selektywnego zbierania oraz przekazywania przedsiębiorcy selektywnie zbieranych odpadów w szczelnie związanych workach. Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia „selektywnego zbierania odpadów" zawartej w art. 3 pkt 24 u.c.p.g. o odpadach wynika, że należy przez nie rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 lit. a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów uznać należy szczegółowe zobowiązanie do zgniatania, czy też mycia odpadów oraz szczelnego zawiązywania worków z odpadami, za przekroczenie przyznanego radzie gminy upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA z 19.11.2015 r. IV SA/Po 593/15, CBOSA). Ubocznie należy zauważyć, że zgodnie z § 1 pkt 3 lit. c Uchwały Zmieniającej postanowienie § 3 pkt 16 Regulaminu otrzymało nowe brzmienie.

Wprowadzenie § 3 pkt 13, 23 i 24 Regulaminu miesięcznych limitów ilości odpadów ulegających biodegradacji oraz odpadów budowlano-remontowych i rozbiórkowych odbieranych w ramach zryczałtowanej opłaty także wykracza poza zakres kompetencji przyznanych radzie gminy przepisem art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Jak słusznie zauważył Prokurator, możliwość uregulowania powyższej materii wprowadza wprawdzie przepis art. 6r ust. 3a u.c.p.g., jednak musi być ona uregulowana w odrębnej uchwale, wydanej na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p.g., a nie: art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

Zasadny okazał się również zarzut wprowadzenia w § 6 pkt 1–10 Regulaminu szeregu zakazów nie mieszczących się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. W przepisie tym ustawodawca zawęził bowiem w sposób wyraźny zakres powierzonych radzie gminy do uregulowania "wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości" do enumeratywnie wyliczonych kwestii (lit. a–c). Zakazy unormowane zaś w inkryminowanych postanowieniach Regulaminu niewątpliwie wykraczają poza tak wąsko ujęty zakres delegacji ustawowej (por. wyroki WSA: z 28.08.2013 r., IV SA/Po 548/13; z 09.10.2013 r., IV SA/Po 725/13 – CBOSA).

Za niedopuszczalną, bo ustanowioną z przekroczeniem delegacji ustawowej, uznać należało także regulację zawartą w § 9 Regulaminu, w której ustalono zasady doboru objętości zbiorników bezodpływowych, jakie należy stosować w odniesieniu do nieruchomości nie mających dostępu do kanalizacji sanitarnej, a także określono szczegółowe normy zużycia wody w odniesieniu do budynków mieszkalnych oraz innych obiektów nie wyposażonych w wodomierze. Regulacja określona w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. umożliwia radzie gminy określenie jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Do tego zakresu nie można zaliczyć ustalania ww. zasad doboru objętości zbiorników bezodpływowych, i to w powiązaniu z obowiązkiem „pobudowania" lub „dostosowania wielkości" zbiornika bezodpływowego do tak określonych objętości (§ 9 pkt 1 Regulaminu) – co stanowi bezpodstawną i nieproporcjonalną ingerencję w przysługujące właścicielowi nieruchomości prawo

zabudowy (art. 4 Prawa budowlanego) – ani tym bardziej ustalania jakichkolwiek norm zużycia wody (§ 9 pkt 1 in fine i pkt 2 Regulaminu), co z kolei stanowi domenę ustawy z dnia 07 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.) oraz wydawanych na jej podstawie (zob. art. 27 ust. 3) rozporządzeń wykonawczych. Ubocznie należy zauważyć, że postanowienie § 9 pkt 2 Regulaminu zostało uchylone („skreślone") przez § 1 pkt 4 lit. a Uchwały Zmieniającej, natomiast postanowienie § 9 pkt 3 Regulaminu otrzymało nowe brzmienie (zgodnie z § 1 pkt 4 lit. b Uchwały Zmieniającej).

W ocenie Sądu również uregulowania zawarte w § 10 pkt 1, 5, 6 i 7 Regulaminu dotyczące standardów utrzymania pojemników i miejsc gromadzenia odpadów przed ich odebraniem przez przedsiębiorcę w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym w części wykracza poza delegację ustawową, a w części unormowania ustawowe niepotrzebnie powtarza. Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. do kompetencji rady gminy należy m.in. ustalanie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. Ogólny obowiązek właścicieli nieruchomości utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym (a więc i „w stanie czystości") oraz technicznym statuuje już art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., a więc nie było potrzeby zamieszczania (a w istocie: niedosłownego powtarzania) podobnie ogólnych unormowań w § 10 pkt 1 Regulaminu. Natomiast zawarte w dalszej części tego punktu odesłanie do bliżej nieokreślonego „rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych jakie powinien spełniać podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości" nie spełnia istotnego wymogu określoności przepisów prawa, stanowiącego istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasiński, Zasady prawidłowej legislacji..., s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Z kolei wskazanie w § 10 pkt 6 Regulaminu konkretnego sposobu utrzymania miejsc zbierania odpadów w czystości („zamiatanie i uprzątanie") należy uznać za regulację zbędną, a na pewno nadmierną z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Rada Gminy ponadto przekroczyła delegację ustawową w zakresie nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku osiągnięcia w okresie dwóch lat określonego w Regulaminie „standardu miejsc" gromadzenia odpadów komunalnych (§ 10 pkt 5), obowiązku zamiatania i uprzątania miejsc gromadzenia odpadów (§ 10 pkt 6) oraz okresowego dezynfekowania pojemników na odpady (§ 10 pkt 7). Nałożenie na właścicieli powyższych obowiązków stanowi nieuprawnione rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., a ponadto pojęcie "okresowego dezynfekowania" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym (por. wyroki WSA: z 26.11.2015 r., IV SA/Po 609/15; z 19.11.2015 r., IV SA/Po 593/15 – CBOSA). Ubocznie należy zauważyć, że zgodnie z § 1 pkt 4 lit. c Uchwały Zmieniającej postanowienie § 10 pkt 1 Regulaminu otrzymało nowe brzmienie.

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało również nałożenie w § 12 ust. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości zakazów gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gruzu, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków. Postanowienia te nie wynikają z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (por. wyroki WSA: z 09.10.2013 r., IV SA/Po 741/13; z 16.12.2013 r., II SA/Po 916/13; z 16.06.2015 r., II SA/Łd 176/15, CBOSA). Analizowane postanowienie Regulaminu, co wypada zauważyć, zostało uchylone („skreślone") Uchwałą Zmieniającą (jej § 1 pkt 4 lit. d).

Rada Gminy nie była również upoważniona do nałożenia w § 13 pkt 1 i 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, obowiązku składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami. Obowiązek ten stanowi bowiem powtórzenie (swoiste „przypomnienie") unormowania art. 6m u.c.p.g, do którego zresztą wprost odwołano się w § 13 pkt 1 Regulaminu. Natomiast § 13 pkt 2 Regulaminu, w którym uregulowano zasady rozliczeń wody przez rolników na potrzeby bytowe, wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy przepisem art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Stosownie do art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym, a odbiorcą usługi. Według art. 6 ust. 3 pkt 1 tej ustawy ww. umowa normuje także ilość i jakość świadczonych usług oraz warunki ich świadczenia, a także termin i sposób wzajemnych rozliczeń (por. wyroki WSA: z 07.10.2015 r., IV SA/Po 575/15; z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08 –

CBOSA). Ubocznie należy zauważyć, że § 13 Regulaminu otrzymał nowe brzmienie (zob. § 1 pkt 5 Uchwały Zmieniającej).

Sąd podzielił ponadto zarzuty skargi dotyczące braku upoważnienia Rady Gminy do regulowania w § 14 pkt 1-6 Regulaminu „konsekwencji nie realizowania obowiązków", w tym poprzez:

- upoważnienie „upoważnionych służb" do przeprowadzania kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie wyposażania nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich we właściwym stanie, przyłączenia do sieci kanalizacyjnej lub wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, uprzątanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uprawnienia kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów ustawy i regulaminu przysługują wyłącznie właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast (art. 9u–9w u.c.p.g.);

- upoważnienie organu administracji do wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji. Uprawnienia organów administracji w tym zakresie uregulowane zostały w sposób jednoznaczny przepisami ustawy (m. in. w art. 6m ust. 2b u.c.p.g.), wobec czego brak podstaw do normowania tej kwestii również w kontrolowanym tu akcie prawa miejscowego;

- odwołanie się do przepisów Ordynacji podatkowej w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nakładanych w oparciu o przepisy art. 6o i art. 6p u.c.p.g., chociaż wynika to wprost z treści art. 6q ust. 1 u.c.p.g. Ponadto przepis art. 6p u.c.p.g. w momencie podejmowania Uchwały już nie obowiązywał (od 21 sierpnia 2013 r.), co najwyraźniej uszło uwadze Rady Gminy;

- bezpodstawne zobowiązanie właścicieli nieruchomości do przechowywania dowodów uiszczania opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych przez okres 2 lat. Kwestie te normuje bowiem art. 6 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., z którego wynika, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. (pozbywania się zebranych na nieruchomości nieczystości ciekłych), są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez wskazane w tym przepisie podmioty, przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat ze te usługi. Wprawdzie zgodnie z art. 6 ust. 1a u.c.p.g. ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia "innego sposobu udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b", to jednak inkryminowane sformułowanie, którym posłużył się lokalny prawodawca, w niniejszej sprawie stanowi w istocie modyfikację przepisu zawartego w ustawie w ten sposób, że dodano do niego okres, w jakim właściciel nieruchomości obowiązany jest do przechowywania ww. dokumentów. To zaś nie może zostać uznane za określenie „innego sposobu udokumentowania obowiązków" pozbywania się nieczystości ciekłych. Postanowienie to może także wprowadzać w błąd adresatów Regulaminu co do maksymalnego okresu przechowywania ww. dokumentów dotyczących wykonywania umów cywilnoprawnych, gdy tymczasem okres ten zdeterminowany jest, co do zasady, znacznie dłuższymi (zwykle 3-letnimi) okresami przedawniania roszczeń przedsiębiorców względem usługobiorców (por. wyrok WSA z 27.11.2014 r., IV SA/Po 646/14, CBOSA);

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do powiadomienia gminy o stwierdzonych przypadkach nieszczelności zbiornika bezodpływowego, a ponadto ustalenie, że w przypadku nie wykonania uszczelnienia zbiornika w ustalonym terminie, gmina wykona te prace, obciążając kosztami właściciela nieruchomości. Treść przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje podstawy prawnej do nakładania na właścicieli nieruchomości takiego obowiązku, ani określania takiego dlań rygoru (w istocie: poprzez wykorzystanie cywilistycznej konstrukcji tzw. wykonania zastępczego).

Rada Gminy nie była również upoważniona do statuowania w § 16 ust. 3 lit. a i lit. b oraz ust. 4 Regulaminu obowiązku właściciela lub opiekuna psa (odpowiednio także: innych zwierząt domowych mogących stanowić zagrożenie dla ludzi – § 16 ust. 4) do wyprowadzania zwierzęcia „w miejsca publiczne" na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe (§ 16 ust. 3 lit. a), z wyjątkami przewidzianymi w § 16 ust. 3 lit. b („zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy gdy pies jest w

kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem"). Przede wszystkim art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. umożliwia określanie w regulaminie, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem „terenów przeznaczonych do wspólnego użytku", a nie „miejsc publicznych". Ponadto postanowienia regulaminu powinny uwzględniać także unormowania ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.), która w istotnym zakresie także reguluje kwestie zasad postępowania ze zwierzętami. Jak słusznie wskazał Prokurator, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż upoważnienie ustawowe zakreśliło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por.: wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12; wyrok WSA z 31.01.2013 r., II SA/Bk 919/12 – CBOSA). Kwestionowane przepisy Regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawowego określenie obowiązków posiadaczy psów (odpowiednio: innych zwierząt domowych) w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust, 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony, oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec; a w przypadku puszczenia bez smyczy – zawsze kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia drobnego, chorego lub starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem przepis § 16 ust. 3 Regulaminu nie różnicuje w sposób dostateczny zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z takich samych względów brak jest, w ocenie Sądu, możliwości wprowadzania w Regulaminie nakazu odpowiedniego stosowania wyżej ustalonych (w sposób wadliwy) zasad do innych zwierząt domowych mogących stanowić zagrożenie dla ludzi – czego dotyczy § 16 ust. 4 Regulaminu.

Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania w § 16 ust. 5 lit. b i lit. c oraz ust. 8 pkt 2 lit. b i lit. c Regulaminu zakazu wpuszczania psów i innych zwierząt do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, na tereny placów gier i zabaw, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem, na podstawie odrębnych uchwał rady gminy oraz zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt m.in. do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, w których administracje wprowadziły ten zakaz, z wyjątkiem psów-przewodników osób niewidomych. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił 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, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych, niż gminne (por. wyroki WSA: z 27.11.2013 r. IV SA/Po 789/13; z 27.11.2014 r., IV SA/Po 646/14; z 07.10.2015 r., IV SA/Po 576/15 – CBOSA). Zgodzić należy się z Prokuratorem, że Rada Gminy nie miała także upoważnienia ustawowego pozwalającego na zobowiązanie w Regulaminie właścicieli psów do ich szczepienia oraz uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną – § 16 ust. 8 pkt 1 Regulaminu. Zasady

postępowania ze zwierzętami, w tym dotyczące ich obowiązkowego szczepienia oraz uzyskania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, zostały bowiem uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy.

Tylko częściowo zasadny okazał się natomiast zarzut Prokuratora w zakresie niezgodności § 16 ust. 8 pkt 2 lit. f Regulaminu z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Ten ostatni przepis, jak to już wyżej wskazano, upoważnia radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada Gminy w analizowanym postanowieniu Regulaminu zobowiązała właścicieli do natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych itp. wskazując jednocześnie, że „nieczystości te umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być deponowane w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów przewodników". O ile nie budzi wątpliwości Sądu upoważnienie Rady Gminy do zobowiązania osób utrzymujących zwierzęta domowe do usuwania zanieczyszczeń wytworzonych przez te zwierzęta, to już wskazanie konkretnego sposobu, w jaki właściciel zwierzęcia to uczyni („umieszczenie w szczelnych nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach"), ocenione musi zostać jako przekroczenie ustawowej kompetencji. Istotą obowiązku jest usunięcie zanieczyszczenia, a nie sposób, w jaki zostanie to uczynione. Z uwagi na powyższe, niezbędnym było wyeliminowanie nie całego § 16 ust. 8 pkt 2 lit. f Regulaminu – jak żądał Prokurator – a jedynie części tego przepisu obejmującej zdanie: „nieczystości te, umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być deponowane w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów". Co do pozostałej części tego przepisu skarga podlegała więc oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

Za przekroczenie upoważnienia ustawowego należało również uznać wprowadzenie do Regulaminu przepisu § 16 ust. 7 dotyczącego postępowania ze zwierzętami padłymi. 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, cząstkowe 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. wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r. o sygn. akt IV SA/PO 646/14 (CBOSA).

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi dotyczącego zasad postępowania z bezdomnymi zwierzętami, uważając, że treść zamieszczona w § 17 Regulaminu, iż zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy reguluje uchwała Rady Gminy Blizanów nr V/31/2015 z dnia 31 marca 2015 r. (...) ma charakter jedynie informacyjny i choć stanowi naruszenie prawa (w akcie prawa miejscowego, jak w każdym innym akcie normatywnym, nie powinno zamieszczać się postanowień o charakterze nienormatywnym, w tym informacyjnych; por.: S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, uw. 1 do § 11; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 122–123), to w tym konkretnym przypadku – naruszenie o charakterze nieistotnym. W tym zakresie skarga podlegała więc oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku). Ubocznie należy zaznaczyć, że § 17 Regulaminu został uchylony („skreślony") Uchwałą Zmieniającą (jej § 1 pkt 6).

Z kolei w § 20 i § 21 Regulaminu Rada Gminy unormowała kwestie związane z deratyzacją. I tak w § 20 (w pierwotnym brzmieniu) postanowiła, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Wójt Gminy Blizanów określi, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Kaliszu, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia. Natomiast zgodnie z § 21 Regulaminu koszty przeprowadzenia

deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości. W związku z powyższym należy zauważyć, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. kompetencje rady gminy w tym zakresie zakreśla bardzo wąsko, wskazując, że obejmuje ona jedynie wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Celem tego przepisu jest zobligowanie rady gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na usytuowanie, otoczenie lub inne czynniki wymagają poddania deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzania. Rada Gminy uchybiła powyższemu obowiązkowi, bowiem nie określiła ani takiego obszaru, ani też terminu przeprowadzenia deratyzacji, warunkując jej przeprowadzenie od "wystąpienia populacji gryzoni", jednocześnie nie precyzując, jak liczna musiałaby być to populacja, aby deratyzacja miała zostać przeprowadzona. Określenie "w przypadku wystąpienia populacji gryzoni" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje, w dodatku niekoniecznie zgodne z intencją uchwałodawcy (wszak nawet niewielka liczba osobników danego gatunku to już "populacja"). Wskazać przy tym należy, że naruszenie ustawowej kompetencji może mieć miejsce nie tylko w sytuacji jej przekroczenia, ale również nie wykonania jej w pełnym zakresie. Obowiązkiem Rady Gminy było określenie w uchwale obszaru podlegającego deratyzacji z jednoczesnym określeniem terminu jej przeprowadzenia. Uznać tym samym należy, że uzależnienie wypełnienia tego obowiązku od określonej w Regulaminie okoliczności nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Ponadto przepis ten nie przewiduje, aby Rada Gminy była upoważniona do obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji (por. wyroki WSA: z 09.10.2013 r., IV SA/Po 725/13; z 21.11.2013 r., IV SA/Po 549/13; z 17.09.2013 r., II SA/Ol 368/13; z 27.11.2007 r., II SA/Wr 424/07 – CBOSA). Ubocznie należy zauważyć, że postanowienie § 21 Regulaminu zostało uchylone („skreślone”) przez § 1 pkt 7 lit. b Uchwały Zmieniającej, natomiast postanowienie § 20 Regulaminu otrzymało nowe brzmienie (zgodnie z § 1 pkt 7 lit. a Uchwały Zmieniającej).

Trafny okazał się także zarzut skargi, w myśl którego wprowadzając do regulaminu postanowienia § 22 ust. 2 (o treści: „Kto nie wykonuje obowiązków określonych w niniejszym Regulaminie, podlega karze grzywny zapisanej w art. 10 ustawy.”) oraz ust. 3 (o treści: „Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”) Rada Gminy wykroczyła poza katalog zagadnień, które stosownie do art. 4 ust. 2 u.c.p.g. winny być uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Kwestie odpowiedzialności karnej za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały bowiem uregulowane w rozdziale 5 ustawy ("Przepisy karne"). Art. 10 ust. 2 u.c.p.g. stanowi, że kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy podlega karze grzywny. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 2a u.c.p.g. karze określonej w ust. 2 podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. W myśl zaś art. 10 ust. 3 u.c.p.g. postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Mając na uwadze, że Uchwała w opisanej wyżej części, obejmującej § 1 ust. 3; § 2 pkt 1–5 i 8–12; § 3 pkt 3, 8, 9, 11–16, 23 i 24; § 6; § 9; § 10 pkt 1 i 5–7; § 12 ust. 2, § 13; § 14; § 16 ust. 3 i 4; § 16 ust. 5 lit. b i lit. c; § 16 ust. 7; § 16 ust. 8 pkt 1; § 16 ust. 8 pkt 2 lit. b i lit. c; § 16 ust. 8 pkt 2 lit. f w części obejmującej zdanie: „nieczystości te, umieszczone w szczelnych, nie ulegających szybkiemu rozkładowi torbach, mogą być deponowane w komunalnych urządzeniach do zbierania odpadów;”; § 20; § 21 oraz § 22 ust. 2 i 3 załącznika do tej uchwały, narusza prawo w stopniu istotnym, uzasadnione było stwierdzenie nieważności tej części Uchwały na podstawie art. 147 p.p.s.a. (pkt 1 sentencji wyroku).

W pozostałym zakresie – tj. co do pozostałej części zaskarżonego § 16 ust. 8 pkt 2 lit. f oraz § 17 załącznika do Uchwały – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Donata Starosta

Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann (spr.)