



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 czerwca 2016 r.

Poz. 3896

WYROK NR IV SA/PO 1056/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 kwietnia 2016 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Baranów

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1056/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Anna Jarosz (spr.)

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie

na uchwałę Rady Gminy Baranów

z dnia 28 lutego 2013 r. nr XXIX/198/2013

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Baranów

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości, z wyłączeniem przepisów objętych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 marca 2013 r. nr KN-I.4131.1.159.2013.18

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 30 listopada 2015 r. Prokurator Rejonowy w Kępnie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XXIX/198/2013 Rady Gminy w Baranowie w z dnia 28 lutego 2013 r. sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Baranów (DZ. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. pozycja 3907 - zwaną dalej również jako „zaskarżona uchwała”).

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie przepisów § 135, § 137, § 146 i § 147 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908; zwanego dalej w skrócie „z.t.p.”) w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008; z późn. zm.; zwanej dalej w skrócie „u.c.p.g.”) poprzez zamieszczenie w uchwale Rady Gminy Baranów przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe, powtórzenie przepisów u.c.p.g., ustawy o odpadach i Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz formułowanie w zaskarżonej uchwale pojęć zawartych już w ustawie upoważniającej. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zaskarżona uchwała ta była przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewody Wielkopolskiego nr KN-1.4131.1.159.2013.18 z dnia 27.03.2013, którym stwierdzono nieważność § 3 ust. 46, § 28 oraz § 29 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały. Prokurator wskazał, że uchwalone przez Radę Gminy w Baranowie zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogły dotyczyć jedynie tych kwestii, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 - 8 u.c.p.g. zaznaczając że skazany przepis nie daje też upoważnienia radzie gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, którymi posługuje się u.c.p.g. lub które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w innych ustawach.

Zdaniem Prokuratora w zaskarżonej uchwale Rada Gminy w Baranowie dokonała powtórzeń definicji występujących w u.c.p.g. oraz w innych ustawach:

- w § 2 pkt 2 zdefiniowano odesłanie w zakresie pojęcia „ustawa o odpadach”, do nieobowiązującej już ustawy o odpadach z dnia 27.04.2001 roku,
- w § 2 pkt 8 zdefiniowano pojęcie „odpady ulegające biodegeneracji” uprzednio zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach z dnia 14.12.2012 roku,
- w § 2 pkt. 9 zdefiniowano pojęcie „odpadach zielonych” uprzednio zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach z dnia 14.12.2012 r.,
- w § 2 pkt. 11 zdefiniowano pojęcie „odpadach niebezpiecznych” uprzednio zdefiniowane
- w art. 3 ust. 2 ustawy o odpadach z dnia 14.12.2012 roku,
- w § 2 pkt 4 i 5 zdefiniowano pojęcia „nieruchomości zamieszkałych” oraz „nieruchomości niezamieszkałych”, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g., jednak w podstawie do wydania skarżonej uchwały nie powołano przepisu art. 6c ust. 2 u.c.p.g.,

Ponadto w ocenie Prokuratora w zaskarżonej uchwale uregulowano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego następujące kwestie:

- obowiązek utrzymywania czystości, porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego nieruchomości, tym na nieruchomościach niezabudowanych, poprzez pielęgnowanie zieleni utrzymywania w estetycznym wyglądzie budynków i ich otoczenia, uregulowany w § 3 pkt 1,
- w § 3 pkt. 2 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości w wyposażenie nieruchomości urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, uprzednio uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt. 1 u.c.p.g.
- w podobny sposób wadliwie uregulowano w § 3 ust. 3 obowiązek dla właściciela nieruchomości podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a także obowiązek wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków lub zbiornik bezodpływowy w sytuacji gdy zagadnienia te zostały bowiem szczegółowo uregulowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz przepisach prawa budowlanego.

- w § 5 pkt. 1 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości niezwłocznego oczyszczenia chodnika, położonego wzdłuż jego nieruchomości ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń, uprzednio szczegółowo uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt.4 u.c.p.g.

- w § 12 ust. 1 i 2 uregulowano kwestię możliwości posadowienia pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych w zakresie szerszym aniżeli przewidują to przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a mianowicie w sposób zapewniający bezkolizyjny dostęp dla przedsiębiorcy świadczącego usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Nadmienić należy, iż do tego rodzaju regulacji brak jest również delegacji ustawowej.

- w § 22 ust. 3 oraz ust. 4 skarżonego regulaminu powtórzono uregulowanie z art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczące obowiązku zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy w zakresie pozbywania się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, obowiązki, w tym udokumentowanie korzystania z usług w przypadku opróżniania zbiorników bezodpływowych, pomimo uregulowania tych obowiązków w art. 6 ust. 1 u.c.p.g., ponadto bezpodstawnie wprowadzono obowiązek dla właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres 3 lat dokumentów w postaci dowodów płacenia za usługi. Wprawdzie na podstawie art. 6 ust. 1a u.c.p.g. rada gminy może określić w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków. Inne sposoby dokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt.3b u.c.p.g.tj. pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, jednak skarżona uchwała nie powołuje art. 6 ust. 1a u.c.p.g. w podstawie wydania uchwały.

- § 23 regulaminu uchwałodawca nie wskazał jednoznacznie, kto jest adresatem wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, co czyni tak zredagowany przepis niewykonalnym, a tym samym nie spełnia on zasad przyzwoitej legislacji.

poza ustawowe upoważnienie wykraczają także zapisy § 26 ust. 2 i 3 skarżonej uchwały dotyczące obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu,

- poza ustawowe upoważnienie wykraczają także zapisy § 27 skarżonego regulaminu zobowiązujące właścicieli do umieszczenia w widocznym miejscu w pobliżu wejścia na teren nieruchomości tabliczki ostrzegawczej o trzymaniu psa,

- w § 30 ust. 1 i 2 uchwały bezpodstawnie uregulowano kwestię postępowania z padłymi zwierzętami, którą uprzednio uregulowano w ustawie o odpadach.

Jak zaznaczył Prokurator granice upoważnienia do wydania regulaminu czystości i porządku na terenie gminy wyznacza art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W ocenie Prokuratora naruszenie delegacji ustawowej w powyższym zakresie jest istotne także z tego względu, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie normatywnym, jakim są przepisy skarżonej uchwały, mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym" przepisów ustawy. Dlatego też przepisy zaskarżonej uchwały odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć prawnych z różnych ustaw mogą być interpretowane inaczej, niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów danej tylko ustawy.

Z uwagi na szeroki zakres stwierdzonych w uchwale uchybień zdaniem Prokuratora niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wyjaśniła, że na podstawie art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. Z 2012 r. poz. 270 ze zmianami zwanej dalej jako „p.p.s.a.”) w ramach autokontroli Rada Gminy dokona uchylenia przedmiotowej uchwały w całości i przystąpi w pierwszych miesiącach 2016 r. do opracowania nowego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Baranów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 z.t.p., w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 z.t.p., w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzeń powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 688/09 (orzeczenia.nsa.gov.pl) "Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość".

Zdaniem Sądu naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 146 z.t.p. określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do tego przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;

- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Stosownie zaś do § 149 z.t.p. w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 u.c.p.g. do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, a także do formułowania definicji.

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

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis 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, to jest w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

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

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

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g.), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji *in extenso* – zob. niżej), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego

przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

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

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

Przed szczegółową ceną zarzutów podniesionych w skardze wyjaśnić należy, że część postanowień zaskarżonej uchwały została już wyeliminowana z obrotu rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego nr KN-1.4131.1.159.2013.18 z dnia 27.03.2013, którym stwierdzono nieważność § 3 ust. 46, § 28 oraz § 29 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały. Ponadto niezbędnym było odniesienie się w tym miejscu do wyrażonego w odpowiedzi na skargę stanowiska Rady Gminy dotyczącego uwzględnienia skargi w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Wskazać trzeba, że z akt sprawy nie wynika aby Rada Gminy dokonała uchylecia zaskarżonej uchwały, a nawet jeśli do takiego uchylecia by doszło to okoliczność ta nie czyni niniejszego

postępowania bezprzedmiotowym. Jak 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.

W § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Gminy zdefiniowała pojęcie „ustawy o odpadach” odnosząc je do nieobowiązującej już w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy o odpadach. W dniu podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywała już ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 21).

W § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały zdefiniowano pojęcie „odpadów ulegających biodegradacji”, które stanowi powtórzenie ustawowej definicji tego pojęcia zawartej w ustawie o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. Definiując pojęcie „odpadów ulegających biodegradacji” Rada Gminy nie odwołała się jednak do tej ustawy.

Zdefiniowane w § 2 ust. 9 zaskarżonej uchwały pojęcie „odpadów zielonych” stanowi modyfikację pojęcia odpadów zielonych zdefiniowanego w ustawie o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.

Zdefiniowane w § 2 ust. 11 zaskarżonej uchwały się do art. 3 ust. 2 nieokreślonej konkretnie ustawy o odpadach. Ponadto co należy rozumieć przez pojęcie odpadów niebezpiecznych wynika z art. 3 ust. 4 o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.

W § 2 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały Rada Gminy zdefiniowała pojęcia „nieruchomości zamieszkałych” oraz „nieruchomości niezamieszkałych”, do czego Rada nie była upoważniona.

Zasadnie Prokurator zarzucił radzie Gminy przekroczenie ustawowego upoważnienia poprzez zobowiązanie właścicieli nieruchomości w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały do utrzymywania czystości, porządku oraz należytego stanu sanitarno - higienicznego nieruchomości, w tym również nieruchomości niezabudowanych, pielęgnowania zieleni, utrzymywania w estetycznym wyglądzie budynków i ich otoczenia. W kontekście przytoczonego na wstępie art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. stwierdzić należy, że przepis ten 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.

Jeśli natomiast chodzi o § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Gminy ustanowiła obowiązek właścicieli nieruchomości w zakresie wyposażenia nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w pełni podzielić należy zarzut Prokuratora, bowiem obowiązek ten wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

W ocenie Sądu kompetencja wynikająca z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie pozwalała Radzie gminy na ustanowienie w § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały obowiązku właścicieli nieruchomości do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w odrębnych przepisach; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w domową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Nałożony przez Radę obowiązek wynika z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

Przekroczeniem ustawowej kompetencji przyznanej Radzie gminy było też zobowiązanie właścicieli nieruchomości w § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały do niezwłocznego oczyszczenia chodnika, położonego bezpośrednio wzdłuż ich nieruchomości, ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń. Kompetencja wynikająca z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. pozwalała Radzie jedynie do określenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wynika już z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

Jako przekroczenie ustawowej kompetencji Sąd ocenił również regulację zawartą w § 12 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały. W przepisach tych Rada określiła, że pojemniki i worki na odpady komunalne powinny być ustawiane w granicach nieruchomości w miejscach nie powodujących uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości oraz nieruchomości sąsiednich, w sposób zgodny z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz że właściciel nieruchomości ma obowiązek utrzymywać pojemniki na odpady, a także ich otoczenie w takim stanie sanitarnym, technicznym i porządkowym, aby korzystanie z nich mogło odbywać się bez przeszkód i nie powodowało zagrożeń dla zdrowia użytkowników. Ponadto pojemniki powinny być okresowo dezynfekowane i myte. Przypomnieć należy, że z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do ustalania warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. Zwrócić należy jednak uwagę, że obowiązek utrzymanie pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym wynika z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. Nie sposób uznać aby Rada Gminy była upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 576/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

Zasadny okazały się również zarzut dotyczący § 22 ust 3 i 4 zaskarżonej uchwały, w którym to Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do udokumentowania wykonywania obowiązków określonych w § 23 ust. 1 i 3 zaskarżonej uchwały. Jak słusznie zauważył Prokurator kwestie te zostały już uregulowane w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. Ponadto brak było podstawy do określenia terminu w jakim owe dokumenty powinny być przechowywane przez właścicieli nieruchomości. Wprawdzie art. 6 ust. 1a u.c.p.g. przyznaje Radzie kompetencje do określenia w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. jednak określenie to powinno zostać dokonane w odrębnej uchwale, a jeśli nie to Rada powinna dokonując takiego uregulowania powinna przywołać podstawę prawną przyjęcia postanowień w tym zakresie.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 26 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały. W przepisach tym Rada Gminy postanowiła, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest dozwolone, pod warunkiem, że pies będzie prowadzony na smyczy. Zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko, gdy pies ma nałożony kaganiec, w miejscach mało uczęszczanych, pod warunkiem, że opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), 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 zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 27 zaskarżonej uchwały bowiem art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie przyznawał Radzie Gminy kompetencji do zobowiązywania właścicieli psów ras agresywnych zobowiązani do umieszczenia tabliczki z informacją "Uwaga pies rasy agresywnej" na drzwiach wejściowych do lokalu mieszkalnego w budynkach wielolokalowych lub na ogrodzeniu posesji w przypadku utrzymywania psa na nieruchomości jednorodzinnej.

Sąd podzielił również zarzut Prokuratora w zakresie postanowień § 30 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały. W przepisach tych Rada Gminy ustaliła, że padłe zwierzęta należy niezwłocznie przekazać firmie świadczącej usługi w zakresie zbierania, transportu i unieszkodliwiania odpadów pochodzenia zwierzęcego oraz, że obowiązek ten należy do właściciela padłego zwierzęcia lub właściciela nieruchomości, na której znajduje się padłe zwierzę zgodnie z przepisami ustawy o odpadach. Problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. Dla przykładu z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika obowiązek właściciela

nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości. Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. C u.c.p.g. zadaniem gminy jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, a ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.p.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Na uwadze również należy mieć, że z art. 5 ust. 4 u.c.p.g. wynika obowiązek zarządcy drogi do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, w którym to pojęciu mieści się, jak można wywodzić, również usuwanie zwłok padłych zwierząt (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14 oraz z dnia 7 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 576/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Z uwagi na stwierdzone uchybienia w ocenie Sądu niezbędnym było uwzględnienie wniosku Prokuratora o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Za stwierdzeniem nieważności uchwały w całości przemawiała ilość regulacji, które zostały zakwestionowane. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że jeżeli sąd stwierdza wadliwość znacznej liczby postanowień skarżonej uchwały, jako uprawnione należy ocenić wyeliminowanie takiej uchwały z obrotu prawnego w całości. O nieważności takiej uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11 oraz z dnia 18 lutego 2014 r. II OSK 1746/13, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Niezależnie od powyższego podkreślić należy również, że w niniejszej sprawie za koniecznością stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały przemawia fakt, iż składający skargę Prokurator skutecznie zakwestionował część definicji istotnych dla tego aktu miejscowego zawartych w § 2 zaskarżonej uchwały. Definicje te określają przyjęte przez Radę Gminy znaczenie pojęć, które następnie zostały użyte w wielu dalszych przepisach. Zwrócić należy uwagę, że w przypadku pozostawienia w mocy pozostałych przepisów regulaminu doszłoby do zastąpienia tych definicji definicjami ustawowymi, a skutkiem tego byłaby zmiana treści normatywnej wielu dalszych (niezakwestionowanych przez Sąd) przepisów zaskarżonej uchwały. Kontrolowana uchwała nabrałaby zatem nowej i niezamierzonej przez Radę treści normatywnej. Z tego powodu zachodziła konieczność wyeliminowania z obrotu całości zaskarżonej uchwały.

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

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann