



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	NSA Grażyna Radzicka (spr.)
Sędziowie		WSA Maciej Busz
		WSA Józef Maleszewski

Protokolant                      st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 07 października 2015 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp.  
na uchwałę Rady Gminy Godziesze Wielkie  
z dnia 10 grudnia 2012 r. nr XXVI/135/2012  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność uchwały nr XXVI/135/2012 Rady Gminy Godziesze Wielkie  
z dnia 10 grudnia 2012 r. w części nieobjętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody  
Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r. nr KN-I-4131.1.25.2013.17.

Za zgodność z oryginałem  
Teresa Zaporowska  
st. sekretarz sądowy



Na oryginale właściwe podpisy

## Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 czerwca 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Nr XXVI/135/2012 Rady Gminy Godziesze Wielkie z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Godziesze Wielkie (zwaną dalej „zaskarżoną uchwałą” lub „regulaminem”). Zaskarżonej uchwale tej zarzucił:

1. istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 118, 135, 137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez (Dz.U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908 – uwaga Sądu):

- powtórzenie w § 2 regulaminu definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, takich jak: „właściciel nieruchomości” (§ 2 pkt. 4), „odpady” (§ 2 pkt. 4a), „odpady opakowaniowe” (§ 2 pkt. 8f), „nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 8i), „zbiorniki bezodpływowe” (§ 2 pkt. 9), „stacje zlewne” (§ 2 pkt. 10), „zwierzęta domowe” (§ 2 pkt. 14), „zwierzęta gospodarskie” (§ 2 pkt. 15), „zwierzęta bezdomne” (§ 2 pkt. 16), „budynek mieszkalny jednorodzinny” (§ 2 pkt. 21), „zabudowa jednorodzinna” (§ 2 pkt. 22), „zabudowa zagrodowa” (§ 2 pkt. 23), „budynek użyteczności publicznej” (§ 2 pkt. 24),

- wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „nieruchomości” (§ 2 pkt. 3), „zbieranie odpadów” (§ 2 pkt. 4b), „odpady komunalne” (§ 2 pkt. 8), „odpady ulegające biodegradacji” (§ 2 pkt. 8d), „odpady zielone” (§ 2 pkt. 8e), „odpady opakowaniowe” (§ 2 pkt. 8f), „chów zwierząt” (§ 2 pkt. 13), „selektywne zbieranie odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 25),

- wprowadzenie do regulaminu definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego, takich jak: „gmina” (§ 2 pkt. 1), „ustawa” (§ 2 pkt. 2), „umowy” (§ 2 pkt. 5), „stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (§ 2 pkt. 6), „punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 7), „odpady suche” (§ 2 pkt. 8a), „odpady mokre” (§ 8b), „odpady wielkogabarytowe” (§ 2 pkt. 8c), „odpady budowlano - remontowe i rozbiórkowe” (§ 2 pkt. 8g), „odpady niebezpieczne” (§ 2 pkt. 8h), „harmonogram” (§ 2 pkt. 11), „przedsiębiorca” (§ 2 pkt.

12), „indywidualne konta” (§ 2 pkt 17), „właściciel lokalu” (§ 2 pkt 18 ), „lokator” (§ 2 pkt 19), „posiadający lokal” (§ 2 pkt 20 ),

2. istotne naruszenie prawa materialnego tj. art 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 zwanej dalej jako „u.c.p.g.”), poprzez nałożenie obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona , w tym:

- nieprawidłowe określenie zakresu obowiązywania regulaminu ( § 1 pkt 2),
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków ( § 3 pkt 5),
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia pojazdów wycofanych z eksploatacji ( § 3 pkt. 8),
- zobowiązanie właścicieli utrzymywania czystości na przystankach, w przepustach i przejściach (§ 3 pkt. 19),
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych ( § 3 pkt. 21),
- zobowiązanie do utrzymywania czystości na drogach i poza nimi (§ 3 pkt. 31)
- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do zarejestrowania kompostownika w gminie i podpisania zobowiązania, że będzie wykorzystywał uzyskany kompost do własnych potrzeb ( § 4 pkt. 7),
- zobowiązanie do mycia opakowań do żywności i innych zbieranych selektywnie ( § 4 pkt. 10) oraz do odkręcania nakrętek i zgniatania opakowań w celu zmniejszenia ich objętości ( § 4 pkt. 11 i 12),
- zobowiązanie do szczelnego zamykania worków zawierających odpady zbierane selektywnie ( § 4 pkt. 13),
- nieprawidłowe uregulowanie zasad dokonywania rozliczeń pomiędzy właścicielem, a dysponującym lokalem ( § 4 pkt. 16),
- uregulowanie zasad obliczania należności za odbiór odpadów oraz nałożenie obowiązku złożenia w określonym terminie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ( § 9 pkt.3),
- uregulowanie w § 11 obowiązków organizatorów imprez masowych,
- niezgodne z przepisami ustawy uregulowanie standardów utrzymania pojemników i miejsc zbierania i gromadzenia odpadów, w tym nakazanie zadaszania, ogrodzenia i zamknięcia miejsc gromadzenia odpadów

- komunalnych, okresowego dezynfekowania pojemników na odpady oraz zmiatania i uprzątnięcia miejsc gromadzenia odpadów ( § 13 pkt. 1,4,5,6 i 7),
- wprowadzenie sankcji w postaci odmowy odbierania odpadów w przypadku eksploatacji pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych niezgodnie z przeznaczeniem lub z naruszeniem zasad bezpieczeństwa ( § 15 pkt. 1),
  - wprowadzenie zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużla, szlamów, substancji toksycznych, żrących , wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej ( §15 pkt. 2),
  - nałożenie w § 19 pkt. 3a i 3b regulaminu na właścicieli psów obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psów dużych i olbrzymich oraz uznanych za agresywne - na smyczy i w kagańcu,
  - wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz do wskazanych obiektów (§ 19 pkt. 5b i 5c oraz pkt. 8 podpkt. 2b i 2c),
  - uregulowanie sposobu postępowania ze zwierzętami padłymi i bezdomnymi ( § 19 pkt. 7 i § 20),
  - nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku uzyskania zezwolenia wójta na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną ( § 19 pkt.8 podpkt. 1c),
  - nieprawidłowe określenie w § 23 zasad przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji,
  - nieprawidłowe uregulowanie zasad dotyczących nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu ( 25 pkt. 2).

Z uwagi na podniesione w skardze naruszenia przepisów Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności: §1 pkt. 2 , § 2, § 3 pkt. 5, 8, 19,21 i 32, § 4 pkt. 7, 9, 10,11,12,13 i 16, § 9 pkt.3, §11, §13 pkt. 1,4,5,6 i 7, § 15 pkt. 1 i 2, § 19 pkt. 3a i 3b , 5b, 5c, 7, 8 podpkt. 1c , podpkt. 2b i 2c, § 20, § 23 oraz § 25 pkt. 2 regulaminu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o umorzenie postępowania.

Rada Gminy wyjaśniła, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 stycznia 2013 r. (nr KN-I-4131.1.25.2013.17 – uwaga Sądu) Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 3 pkt 2,4, 11-18, 20, 24-28, 31, § 5, § 6, §8, §12,§15 ust. 3, § 16, §17, § 19 ust. 8 pkt 1b i pkt 4 regulaminu.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 4 ust.2 u.c.p.g. Rada Gminy wskazała, że nie sposób twierdzić, iż regulamin ma być ograniczony tylko i wyłącznie do niektórych spraw mających wpływ na utrzymanie czystości i porządku, bez możliwości uregulowania innych, istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących czystości i porządku w danej gminie. Przepisy ustawy 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 Rady Gminy 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. Zdaniem Rady skarżone przepisy stanowią jedynie doprecyzowanie obowiązków z art 3 i 4 u.c.p.g. spoczywających na właścicielu nieruchomości.

Odnosząc zarzutu nieuzasadnionego powtórzenia normy ustawowej Rada Gminy powołała się na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 w którym Sąd stwierdził, że dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla utrzymania aktu prawa miejscowego w sposób czytelny i zrozumiały.

Rada wyjaśniła, że jej intencją przy opracowywaniu regulaminu było uregulowanie spraw utrzymania czystości i porządku w sposób zgodny z art. 3 ust. 1 u.c.p.g.. Jeżeli więc 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 stwierdzić, że stosowna uchwała musi 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 dotyczące 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.

Biorąc pod uwagę ww. okoliczność Rada Gminy nie podzieliła zarzutu istotnego naruszenia prawa w kwestionowanych w skardze przepisach. W ocenie Rady Gminy, zakładając nawet, że doszło do pewnego naruszenia prawa, to

naruszenie to nie jest naruszeniem istotnym, skutkującym negatywnym następstwem dla zaskarżonej uchwały.

Rada Gminy zaznaczyła również, że zaskarżona uchwała utraciła moc w związku z podjęciem uchwały i przyjęciu nowego regulaminu trzymania czystości na terenie Gminy Godziesze Wielkie – uchwała Nr V/36/2015 z dnia 27 marca 2015 r. opublikowana w Dz.Urz. Woj. Wlkp. pod poz. 3293.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

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

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

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

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

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

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

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

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, wskazać przyjdzie, że podniesione przez Prokuratora zarzuty są zasadne, bowiem poszczególne przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny postawionych w skardze zarzutów, zaznaczyć należy, że zaskarżona uchwała była przedmiotem badania organu nadzoru. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 stycznia 2013 r. nr KN-I-4131.1.25.2013.17 Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność § 3 pkt 2,4, 11-18, 20, 24-28, 31, § 5, § 6, §8, §12,§15 ust. 3, § 16, §17, § 19 ust. 8 pkt 1b i pkt 4 regulaminu. Rozstrzygnięcie to nie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego, a zaskarżona uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z wyłączeniem wyeliminowanych tymże rozstrzygnięciem nadzorczym, wskazanych powyżej postanowień.

Zaskarżona uchwała stanowiąca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydana została na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g., który przewiduje, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Szczegółowy zakres upoważnienia zawarty został w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. i wynika z niego, że regulamin określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

a) prowadzenie 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.

Z uwagi na znaczną ilość podniesionych przez Prokuratora zarzutów, Sąd odniesie się do nich według kolejności przedstawionej w skardze.

Odnosząc się do zarzutu powtórzenia definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, wprowadzenia do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie oraz wprowadzenia do regulaminu definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 8 listopada 202 r. sygn. akt II OSK 2012/12 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, CBOSA). Uchwała rady gminy jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi

respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza, iż zarówno ich treść, jak i tryb stanowienia nie mogą pozostawać w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Należy pamiętać, iż tworzenie i stosowanie prawa miejscowego powinno odbywać się w sposób, który sprzyja uzyskaniu efektu spójności i braku wewnętrznej sprzeczności systemu prawa oraz komplementarności regulacji prawnych w danym zakresie (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 września 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 814/07, CBOSA). Co do zasady więc nie dopuszcza się definiowania w aktach prawa miejscowego, bez stosownego upoważnienia, pojęć uregulowanych w aktach wyższego rzędu. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada.

Odnosząc się natomiast do stanowiska Rady Gminy, która z powołaniem się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 podniosła, iż dopuszczalne jest przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie wskazuje, że pogląd ten uznaje za dopuszczalny, jednak tylko w takim zakresie w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu.

Natomiast Rada Gminy w zaskarżonym regulaminie, jak słusznie podkreślono w skardze, w akcie prawa miejscowego wprowadziła własne definicje pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, a także wprowadziła definicje pojęć uprzednio niezdefiniowanych przez ustawodawcę, nie posiadające jednak do tego stosownego upoważnienia ustawowego.

I tak wskazać należy, że zawarte w § 2 regulaminu pojęcia:

- „nieruchomości”, swoją legalną definicję zawiera w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego,
- „właściciela nieruchomości” stanowi powtórzenie art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.,
- „odpadów” stanowi modyfikację definicji zawartej w art. 3 ust. 1 obowiązującej w dniu wydania regulaminu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185 poz.1243),

- „zbierania odpadów” zostało odmiennie zdefiniowane niż w art. 3 ust. 2 pkt 23 ww. ustawy o odpadach,
- „odpadów komunalnych” zostało odmiennie zdefiniowane niż w art. 3 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy o odpadach,
- „odpadów ulegających biodegradacji” stanowi rozwinięcie definicji z zawartej w art. 3 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy o odpadach,
- „odpadów zielonych” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 3 ust.2 pkt 8b ww. ustawy o odpadach,
- „nieczystości ciekłych” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 2 ust 1 pkt 1 u.c.p.g.
- „zbiorników bezodpływowych” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 2 ust 1 pkt 5 u.c.p.g.
- „stacji zlewnych” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 2 ust 1 pkt 3 u.c.p.g.,
- „przedsiębiorcy” zostało odmiennie zdefiniowane niż w art. 4 ust. 1 z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 220 poz.1447 ze zm.)
- „zwierząt domowych” zostało odmiennie zdefiniowane niż w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 106 poz. 1002 ze zm.),
- „zwierząt gospodarskich” zostało odmiennie zdefiniowane niż w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. z 2007 Nr 133 poz. 921 ze zm.),
- „zwierząt bezdomnych” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 4 pkt 16 ww. ustawy o ochronie zwierząt,
- „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243 poz.1623 ze zm.)
- „zabudowy jednorodzinnej” stanowi powtórzenie definicji zawartej w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75 poz.690),
- „zabudowy zagrodowej” zostało odmiennie zdefiniowane niż w § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.
- „budynku użyteczności publicznej” zostało odmiennie zdefiniowane niż w § 3 pkt 6 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.

Zasadny okazał się zarzut naruszenia § 1 ust. 2 regulaminu. Wprawdzie w skardze wskazano § 1 pkt 1 regulaminu, niemniej jednak z jej uzasadnienia wynika, iż dotyczy on podmiotowego zakresu obowiązywania regulaminu. Zapis zawarty w § 1 ust. 2 regulaminu stanowi ingerencję w materię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 1 u.c.p.g., rozszerzając go dodatkowo w sposób nieuprawniony o podmioty nieujęte przez ustawodawcę.

Zasadny jest również zarzut w zakresie regulacji zawartej w § 3 pkt 5 regulaminu, w którym Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia i zbierania odpadów z powierzchni nieruchomości i wnętrza budynków. Sposób utrzymania czystości wewnątrz budynków jest jednak indywidualną sprawą każdego właściciela nieruchomości, a Rada Gminy nie mogła w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy regulować kwestii utrzymania czystości wewnątrz budynku (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA).

Zasadny okazał się zarzut dotyczący § 3 pkt 8 regulaminu, w którym Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia pojazdów wycofanych z eksploatacji. Regulacja ta stanowi modyfikację materii uregulowanej przez ustawodawcę, bowiem obowiązki właścicieli pojazdów wycofanych z eksploatacji uregulowane zostały przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2012 r. Nr 25 poz. 202). Ustawa ta określa zasady postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, w art. 18 nakładając na właściciela pojazdu, a nie właściciela nieruchomości na której on się znajduje, jak uczyniono to w regulaminie, obowiązek przekazania pojazdu wycofanego z eksploatacji wyłącznie do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów.

W § 3 pkt 19 regulaminu Rada Gminy, bez stosownego upoważnienia nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości na przystankach, w przepustach, przejściach itp. Zaznaczyć jednak należy, że ustawodawca w art. 3 pkt 12 u.p.c.g. to właśnie 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 budynku (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA).

W § 3 pkt 21 Rada Gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikowała zapis zawarty w art. 5 ust. 2 u.c.p.g. nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek

niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów powstałych w wyniku remontów lokali i budynków. Jak wynika z treści przywołanego powyżej art. 5 ust. 2 u.c.p.g., z woli ustawodawcy, obowiązek utrzymania czystości i na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych.

Odnosnie zarzutu dotyczącego § 3 pkt 31 regulaminu Sąd wskazuje, że przepis ten został wyeliminowany z treści regulaminu rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r.

Rada Gminy przekroczyła ustawowe upoważnienie zobowiązując w § 4 pkt 7 regulaminu właściciel nieruchomości prowadzących selektywną zbiórkę odpadów ulegających biodegradacji do własnego kompostownika, do zarejestrowania tego kompostownika w gminie i podpisania zobowiązania, że będzie wykorzystywał uzyskany kompost dla własnych potrzeb. Obowiązku takiego nie można wyprowadzić z zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. kompetencji gminy do uregulowania zasad prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Go 158/13, CBOSA).

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 4 pkt 10, 11, 12, 13 regulaminu w którym Rada Gminy określiła zasady postępowania z odpadami przeznaczonymi do selektywnego zbierania poprzez m.in. ich mycie, odkręcanie nakrętek i zgniatanie przed złożeniem do worka lub pojemnika, a nadto zobowiązała do przekazywania przedsiębiorcy, selektywnie zbieranych odpadów w szczelnie zamkniętych workach pozwalających jednoznacznie zidentyfikować ich właściciela. Wskazać należy, że z legalnej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów zawartej w art. 3 pkt 24 ustawy o odpadach wynika, iż przez takie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Wprawdzie z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a u.c.p.g. wynika kompetencja rady gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, to jednak, w świetle przywołanej powyżej definicji pojęcia selektywnego zbierania odpadów, uznać należy zobowiązanie do zgniatania, mycia odpadów czy też podpisywania worków na śmieci, za przekroczenie przyznanego radzie gminy uprawnienia.

W § 4 pkt 16 regulaminu Rada Gminy wskazała, że Gmina wystawia decyzje i rozlicza się z właścicielem, jednak dla celów poprawnego jego rozliczenia z

dysponującymi lokalami, dostarcza mu informacje o ilościach odpadów zebranych i przekazanych selektywnie przez dysponujących lokalami. Rada Gminy również w tym przypadku uregulowała materię uregulowaną już w przepisach ustawy. Kwestię związane z rozliczeniami za zebrane i przekazane odpady uregulowane zostały w art.6j i 6k u.c.p.g.

Rada Gminy nie była również upoważniona do wskazania w § 9 pkt 3 regulaminu, że właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy oblicza opłatę za odbiór odpadów w zależności od ilości osób zamieszkujących nieruchomość, zgodnie z wypełnioną deklaracją. Zapis ten stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię ustawową. Zauważyć bowiem trzeba, że to ustawodawca w art. 6m ust. 1 u.c.p.g. nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych. Natomiast sposób obliczenia stawki za gospodarowanie odpadami określony powinien być odrębną uchwałą wydaną na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. i nie musi zależeć tylko i wyłącznie od ilości osób zamieszkujących nieruchomość

Poza ustawowe upoważnienie wykracza również zapis § 11 uchwały, w którym Rada Gminy zobowiązała organizatorów imprez masowych do wyposażenia miejsca, w którym się ona odbywa w odpowiednią ilość pojemników oraz szaleatów przenośnych w zależności od ilości osób biorących udział w takiej imprezie oraz od czasu jej trwania. Postanowienia te niewątpliwie wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Zaznaczyć należy, że organizator imprezy masowej nie może zostać uznany za właściciela nieruchomości, na którego rada gminy może nałożyć obowiązki zapewniające utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsca imprezy (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r. sygn akt IV SA/Po 725/13, z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 oraz dnia z 15 marca 2012 r., IV SA/Po 50/12, CBOSA). Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12 wskazując, że "nieuprawnionym było nałożenie (...) na organizatorów imprez o charakterze publicznym obowiązku wyposażenia miejsca, w którym odbywa się impreza w odpowiednią ilość pojemników na odpady stałe oraz zapewnienia odpowiedniej liczby toalet oraz oczyszczenia terenu bezpośrednio po zakończeniu imprezy terenów przyległych. Podmioty te nie mogą bowiem zostać uznane za

właścicieli nieruchomości w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, zatem nie mogą być adresatami obowiązków określonych w ustawie, a w konsekwencji także w Regulaminie". Odnosząc się do powyższej kwestii NSA dalej wskazał, że "konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada".

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało również zapisy zawarte w § 13 pkt 1, 4, 5, 6 i 7 regulaminu, w którym Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do utrzymania pojemników w stanie czystości zaznaczając, że miejsca gromadzenia odpadów powinny być zadaszone, ogrodzone i zamknięte. Rada określiła również, że właściciele nieruchomości powinni osiągnąć standard tych miejsc w okresie 2 lat od daty wejścia w życie regulaminu. Rada Gminy wskazała też, że miejsca gromadzenia odpadów należy utrzymywać w stanie czystości poprzez zamiatanie i uprzątnięcie, a właściciele nieruchomości mają obowiązek okresowego dezynfekowania pojemników na odpady. Jak wynika z art. 4 ust. 1 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. Zwrócić należy jednak uwagę, że obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g. Niesposób uznać aby Rada Gminy była upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu. Z kolei nałożenie na właścicieli nieruchomości dokonywania okresowego dezynfekowania pojemników stanowi bezprawne rozszerzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.c.g., a ponadto pojęcie „okresowego dezynfekowania” jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym.

Sąd podzielił zarzuty Prokuratora braku kompetencji Rady Gminy do wprowadzenia w § 15 ust. 1 regulaminu sankcji za eksploatację pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych i zbiorników bezodpływowych niezgodnie z ich przeznaczeniem lub nie zachowując zasad bezpieczeństwa. Jak słusznie wskazał Prokurator kary pieniężne i przepisy karne zostały zawarte w rozdziale 4c i 5 u.p.c.g., a w art. 4 ust. 2 tej ustawy brak kompetencji do ustanawiania kolejnych sankcji.

Za przekroczenie ustawowego upoważnienia uznać należało również nałożenie w § 15 ust. 2 regulaminu na właścicieli nieruchomości zakazów gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gorącego

popiołu i żużlu oraz innych wymienionych materiałów. Postanowienia te nie wynikają z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.(por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 oraz z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, CBOSA).

W § 19 ust. 3 lit a i b regulaminu Rada Gminy uwarunkowała wyprowadzanie psa w miejsca publiczne od spełnienia określonych warunków. Wskazała, że właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywnych - na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe, natomiast 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. 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.

Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzania zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz wprowadzania psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, 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



upoważnia Rady Gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie dawał Radzie Gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu "wstępu" zwierząt do określonych miejsc (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA).

Ponadto Rada Gminy nie była uprawniona do ustanowienia w § 19 ust. 5 lit c zakazu wprowadzenia psów do lokali gastronomicznych czy zakładów usługowych bowiem wprowadzenie takiego zakazu jest indywidualną sprawą właściciela takiego budynku, a w przypadku obiektów użyteczności publicznej zakazy takie powinny wynikać z regulaminów, określających zasady korzystania z tych obiektów (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, CBOSA).

Rada Gminy z przekroczeniem ustawowego upoważnienia wprowadziła w § 19 ust. 7 regulaminu obowiązek niezwłocznego usunięcia padliny zwierząt i ich części oraz dostarczenia ich do najbliższej położonego punktu odbioru padliny. 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. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, CBOSA).

§ 19 ust. 8 pkt 1 lit c u.c.p.g. regulaminu stanowi ingerencję w materię uregulowaną w ustawie, bowiem obowiązek uzyskania decyzji o zezwoleniu na utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną wynika z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Odnosnie zarzutu dotyczącego zapisów § 19 ust. 8 pkt 2 lit b i c aktualne pozostają uwagi Sądu w stosunku do § 19 ust. 5 lit b i c.

Zbędnym było zawieranie w regulaminie wskazania, iż zasady postępowania z bezdomnymi zwierzętami reguluje odrębna uchwała w sprawie określenia programu opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, w sytuacji gdy okoliczność ta wynika z art. 11 a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który zobowiązuje radę gminy do określenia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 23 regulaminu, w którym Rada Gminy wskazała, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne Wójt Gminy Gorzisz Wielkie określi, z uzgodnieniem z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia, a także wskazała, że koszty przeprowadzenia deratyzacji poniosą właściciele nieruchomości. Zaznaczyć jednak należy, że założeniem ustawodawcy wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminny, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. 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 wskazując, jak liczna musiałaby być to populacja, aby deratyzacja miała zostać przeprowadzona. 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 uchwale 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 w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, z dnia 16 grudnia 2013 r.

sygn. akt II SA/Po 916/13, WSA w Olsztynie z dnia 17 września 2013 r. sygn akt II SA/OI 368/13, WSA we Wrocławiu z 27 listopada 2007 r., sygn akt II SA/Wr 424/07 – CBOSA).

W zakresie zarzutu dotyczącego § 25 ust. 2 regulaminu Sąd uznał, że postanowienie o stosowaniu Kodeksu postępowania w sprawie wykroczeń, w postępowaniu dotyczącym nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu, ingeruje w materię uregulowaną w art. 9u w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. oraz art. 379 i art. 380 Prawa ochrony środowiska. Przepis art. 9u u.c.p.g. przewiduje bowiem, że to wójt (burmistrz lub prezydent miasta) sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, odsyłając w tym zakresie do przepisów art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Wprawdzie przepis art. 9u ust. 1 u.c.p.g. mówi o przestrzeganiu przepisów ustawy, jednak zaznaczyć należy, że art. 5 ust. 1 pkt 5 u.p.c.g. wśród obowiązków właścicieli nieruchomości zawiera również obowiązek realizacji obowiązków określonych w regulaminie (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA). Natomiast kwestia stosowania przepisów Kodeksu postępowania w sprawach wykroczeń w przypadku nieprzestrzegania obowiązków wynikających z regulaminu wynika z art. 10 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

Z uwagi na zakres stwierdzonych w regulaminie uchybień przepisom w ocenie Sądu niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla 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 NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11 oraz z dnia 18 lutego 2014 r. sygn. akt 1746/13, CBOSA). Ponadto Sąd miał na uwadze, iż część postanowień regulaminu zostało wyeliminowanych z jego treści rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r.

Bez znaczenia pozostaje również okoliczność, iż zaskarżona uchwała utraciła moc z dniem 28 maja 2015 r. w związku z uchwaleniem nowego regulaminu utrzymania czystości. 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 uchylene lub zmianę.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 P.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części nieobjętej ww. rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 stycznia 2013 r.

Za zgodność z oryginałem

Teresa Zaporowska  
st. sekretarz sądowy



Na oryginale właściwe podpisy