

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

dnia 10 czerwca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	Zygnunt Wiśniewski
Sędziowie	Sędzia WSA	Olga Białek (spr.)
	Sędzia NSA	Andrzej Wawrzyniak
Protokolant		Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 czerwca 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 26 czerwca 2008 r. nr XX/218/2008 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Karpacz

- 1. stwierdza nieważność tytułu rozdziału 2 we fragmencie: „i w miejscach publicznych”, § 3 ust. 2 i ust. 6, § 4 ust. 3, § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6, § 9 ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „wskazanym przez MZGKiM”, ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, ust. 3 we fragmencie: „nieodpłatnie” i we fragmencie: „za dodatkową opłatą”, ust. 4, § 14 ust. 1 i ust. 2, § 15, § 16 ust. 1 pkt 4 i ust. 2, § 21 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- 2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana w części określonej w pkt 1;**
- 3. umarza postępowanie sądowo-administracyjne w części dotyczącej § 4 ust. 4 oraz § 12 ust. 7 zaskarżonej uchwały;**
- 4. zasądza na rzecz Wojewody Dolnośląskiego od Gminy Karpacz kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 czerwca 2008 roku Rada Miejska w Karpaczu podjęła uchwałę nr XX/218/08 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Karpacz. Jako podstawę prawną podjętego aktu wskazano: przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

W uchwale tej uregulowano między innymi: w rozdziale drugim wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i w miejscach publicznych, w rozdziale trzecim urządzenia do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i na drogach publicznych, zasady ich rozmieszczania oraz selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów. Rozdział czwarty dotyczy częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Rozdział piąty reguluje inne wymagania wynikające z gminnego planu gospodarki odpadami, szósty obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, natomiast siódmy wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. W rozdziale ósmym unormowano kwestie deratyzacji, dziewiątym mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi, w dziesiątym maksymalny poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Powyższa uchwała zaskarżona została przez Wojewodę Dolnośląskiego, który w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2008 r. zakwestionował ją w zakresie tytułu rozdziału drugiego we fragmencie: „i w miejscach publicznych”, § 3 ust. 2 i ust. 6, § 4 ust. 3 i 4, § 8 ust. 4, 5 i 6, § 9 ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, § 12 ust. 1 we fragmencie „wskazanym przez MZGKiM”, ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, ust. 3, ust. 4 i ust. 7, § 14 ust. 1 i ust. 2, § 15, § 16 ust. 1 pkt 4 i ust. 2, § 21 ust. 2. Wskazanym paragrafem uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu, organ nadzoru zarzucił: tytułowi rozdziału drugiego we fragmencie: „i w miejscach publicznych” istotne naruszenie art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu w czystości i porządku w gminie (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) – zwaną dalej ustawą; § 3 ust. 2, § 4 ust. 3 istotne naruszenie art. 4 ust 2 i art. 5 ust. 4 i 5 ustawy; § 3 ust. 6 istotne naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908); § 4 ust. 4 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2–5 ustawy; § 8 ust. 4, 5 i 6, § 9 ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „wskazanym przez MZGKiM”, ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, ust. 7 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 art. 5 ust. 1 punkt 3b oraz art. 6 ust. 1 ustawy; § 12 ust. 4, § 14 ust. 1, ust. 2 oraz § 15 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy i art. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach.(DZ.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251, ze zm.); § 16 ust. 1 punkt 4 i ust. 2 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy i art. 1 ust. 3 oraz art. 27 ustawy z dnia

27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm); § 21 ust. 2 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy.

Jednocześnie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych fragmentów uchwały oraz zasądzenie kosztów według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ podkreślił, że zgodnie z Konstytucją RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7). Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także tworzenie przez Radę Gminy aktu prawa miejscowego, podejmowane jest w oparciu o wyraźne upoważnienia ustawowe. W świetle art. 94 Konstytucji RP również akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Wojewoda zaznaczył, że podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, zdaniem organu, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Organ podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Przechodząc do szczegółowej argumentacji zarzutów dotyczących zakwestionowanych zapisów uchwały, Wojewoda podał, że Rada Miejska w Karpaczu zatytułowała rozdział drugi uchwały: „wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i w miejscach publicznych”. Tymczasem zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienie dla rady gminy do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawiera ściśle określony katalog spraw, które mogą zostać w takim regulaminie uregulowane. Analiza tego katalogu wskazuje, że Rada nie posiada kompetencji do wprowadzenia w ramach regulaminu obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych. Nałożenie w regulaminie wymogów w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych stanowi zatem przekroczenie przez Radę Miejską upoważnienia zawartego w ustawie. Ponadto wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych uregulowane zostały zdaniem Wojewody przez ustawodawcę w art. 5 ust. 3–5.

Zaskarżając nałożone w § 3 ust. 2 uchwały oraz w jej § 4 ust. 3 na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie uprzątnięcia chodników organ nadzoru wskazał, że wykraczają one poza materię zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 – 8 ustawy. Rada Miejska nie miała uprawnienia do ich wprowadzenia. Nałożone w ww. wymienionych paragrafach uchwały na właścicieli nieruchomości powinności przekraczają zakres przedmiotowy normy kompetencyjnej art. 4 ust. 2 ustawy. Zgodnie z ustawą (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, natomiast Rada zdecydowała, że obowiązek ten dotyczy właścicieli nieruchomości przylegających do chodników i tym samym dokonała nieuprawnionej modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Organ podkreślił, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości jest obowiązkiem właścicieli nieruchomości – ale tylko gdy chodnik przeznaczony jest do ruchu pieszego i położony jest bezpośrednio przy granicy nieruchomości oraz nie dopuszczono na tym chodniku płatnego postoju lub parkowania pojazdów samochodowych. W takiej sytuacji obowiązek uprzątnięcia obciąża nie właściciela nieruchomości ale tego, kto pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na tym chodniku (zarząd drogi lub gminę). Odnośnie wymagań dotyczących chodników – jak już zauważono – ustawodawca unormował tę kwestię w art. 5 ust. 4. Takie działanie Rady skarżący uznał za niedopuszczalne i istotnie naruszające obowiązujący porządek prawny.

Zarzut naruszenia § 3 ust. 6 uchwały uzasadniono tym, że Rada wprowadzając treść tego przepisu powtórzyła regulację art. 6 ust. 1 ustawy. Dotyczy on zatem kwestii uregulowanej w akcie wyższego rzędu. Wskazano na zakaz powtarzania regulacji ustawowej wynikający między innymi z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6, w § 9 ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie” oraz w § 12 ust. 1 we fragmencie: „wskazany przez MZGKiM” i w ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie” uchwały przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy. Regulacje zawarte w zakwestionowanych przepisach dotyczą – ogólnie rzecz ujmując – kwestii związanych z wyzbyciem się odpadów przez właścicieli nieruchomości oraz określeniem przez gminę na jakich zasadach ma to nastąpić (odpłatnie, nieodpłatnie, za dodatkową opłatą). Wojewoda wskazał, że właściciele nieruchomości na podstawie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Właściciel nieruchomości może – zdaniem Wojewody – tylko w jeden sposób wykonać przewidziany tym przepisem obowiązek pozbycia się odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości oraz nieczystości ciekłych zebranych w zbiorniku bezodpływowym, mianowicie poprzez zawarcie umowy z właściwym podmiotem, którym jest zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorca posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie pobierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiornika bezodpływowego, zapłacenie za wykonaną usługę, udokumentowanie wykonania obowiązku przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za usługi. Regulacja ta wynika

art. 6 ust. 1, zatem Rada w ramach przyznanych jej ustawą uprawnień nie posiadała kompetencji do wskazywania obowiązków zakładu będącego gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych ani decydowania, w jakich wypadkach odbieranie odpadów komunalnych jest płatne, a w jakich bezpłatne. Kwestie te reguluje umowa zawarta przez właściciela z przedsiębiorcą. Rada może jedynie określić górne stawki opłat, a nie rozstrzygać, kiedy i w jakich przypadkach, dana usługa ma się odbywać odpłatnie.

Organ nadzoru w swojej skardze zaznaczył, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak zrealizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Na mocy § 12 ust. 4, § 14 ust. 1, ust. 2 oraz § 15 przedmiotowej uchwały Rada wprowadziła regulacje zakazujące indywidualnego wywożenia odpadów komunalnych na składowisko odpadów Ściegna – Kostrzyca; regulacje nakazujące składowanie na tym wysypisku odpadów, które nie mogą być poddane odzyskowi; regulacje nakazujące przekazanie zużytego sprzętu do Gminnego Parku Zbierania Odpadów oraz nakazujące przekazywanie do miejskiej oczyszczalni ścieków z oczyszczalni przydomowych nieczystości ciekłych przez podmiot uprawniony do ich wywozu. Wojewoda kwestionując powyższe zapisy wskazał, że miejsca unieszkodliwiania odpadów wynikają z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i Rada nie może w drodze regulaminu narzucać obowiązku składowania odpadów we wskazanych przez siebie składowiskach. Indywidualizowanie składowiska narusza zasadę generalności aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie. Organ nadzoru podniósł również, że w ramach przyznanych Radzie upoważnień ustawowych nie mieści się nakładanie obowiązków na przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, polegających na korzystaniu z określonego składowiska odpadów. Z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy wynika, że Rada określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie – dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Warunki prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych określają natomiast bezpośrednio przepisy ustawy, a Rada nie może we własnym zakresie wprowadzać związanych z tym obowiązków wbrew zakazom wynikającym z ustawy. Uregulowania zawarte w zakwestionowanych przepisach uchwały, które wskazują konkretne składowisko odpadów stanowią istotne ograniczenie swobody zawierania przez przedsiębiorców umowy o dostarczenie odpadów. Przedsiębiorca może bowiem wybrać sobie składowisko, na które będzie dostarczał odpady. Odnośnie zapisu § 12 ust. 4 uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że zakaz, który tam wprowadzono, wykracza poza materie zawarta w artykule 4 ust. 2 pkt 1–8 ustawy i Rada Miejska nie miała uprawnień do jego wprowadzenia.

Według skarżącego postanowienia uchwały zawarte w § 16 ust. 1 pkt 4, w którym nałożono na właścicieli lub opiekunów psów i innych zwierząt domowych obowiązek zapobiegania zbędnemu rozmnażaniu się psów i kotów, oraz postanowienia § 16 ust. 2 nakazujące właścicielom nieruchomości, szczególnie w zabudowie wielorodzinnej, podejmowanie niezbędnych działań w celu ograniczenia populacji psów i kotów poprzez dodawane do pokarmów środków antykoncepcyjnych oraz wybieranie ślepych miotów dla ich humanitarnego uspienia, sprzeczne są z ogólną zasadą ujętą w art. 1 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którą organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt, współdziałając w tym zakresie z innymi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi. W myśl art. 27 ust. 1 te same ustawy zabiegi lekarsko-weterynaryjne na zwierzętach są dopuszczalne dla ratowania ich życia lub zdrowia oraz dla koniecznego ograniczenia populacji i mogą być przeprowadzane wyłącznie przez osoby uprawnione. Rada Miejska dysponuje w tej kwestii upoważnieniem do określenia w ramach regulaminu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wojewoda uważa, że w zaskarżonej uchwale Rada normuje nie wszystkie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, lecz tylko takie, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dlatego też skarżący stoi na stanowisku, że Rada Miejska w Karpaczu wykroczyła poza delegację ustawową.

Zdaniem Wojewody również zapis § 21 ust. 2 przedmiotowej uchwały nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek deratyzacji stanowi przekroczenie kompetencji przyznanych ustawą Radzie, gdyż regulamin może wyłącznie normować zasady dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8), nie może natomiast wskazywać podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Karpaczu wniosła o jej oddalenie w zakresie wniosku o stwierdzenia nieważności: tytułu rozdziału II uchwały we fragmencie „i w miejscach publicznych”; § 12

ust. 3 i ust. 7 i § 16 ust. 1 pkt 4 i ust. 2. Natomiast co do pozostałych zarzutów skargi, nieobjętych wnioskiem o ich oddalenie, Rada podzieliła stanowisko Wojewody. Z tego względu poinformowała informując, że Burmistrz Karpacza przygotowuje uchwałę zmieniającą zaskarżoną uchwałę Rady Miejskiej w Karpaczu w sposób uwzględniający zarzuty skarżącego.

Strona przeciwna nie zgadzając się z argumentacją skarżącego odnośnie stwierdzenia nieważności tytułu rozdziału II we fragmencie „i w miejscach publicznych” wskazała, że zapis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w którym mowa o częściach nieruchomości służących do użytku publicznego, stanowi – w jej ocenie – zupełną i wystarczającą podstawę do zatytułowania rozdziału II zaskarżonej uchwały „wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i w miejscach publicznych”. Podstawę dla tytułu rozdziału II oraz regulacji w nim przyjętych, nieobjętych skargą Wojewody, stanowią także, zdaniem Rady, uregulowania art. 4 ust. 2 pkt 3 i 6, w których mowa o „terenach przeznaczonych do użytku publicznego”. Rada Miejska uważa zatem, że nie przekroczyła swych ustawowych kompetencji nadając tytuł rozdziałowi II jak w zaskarżonej uchwale.

W ocenie strony przeciwnej, również regulacje zawarte w ustępie trzecim § 12 uchwały nie naruszają obowiązującego prawa. Podstawą do wprowadzenia kwestionowanego przez Wojewodę zapisu jest bowiem art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy, jednak Wojewoda ani w uzasadnieniu skargi ani w zarzutów nie odniósł się bezpośrednio do tego naruszenia. Natomiast zapis zawarty w ustępie 7 § 12 zaskarżonej uchwały znajduje swoją podstawę w treści artykułu 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, dającej Radzie kompetencję do określania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, wobec czego nie narusza on obowiązujących powszechnie przepisów.

Wnosząc o oddalenie skargi Wojewody w zakresie zapisów § 16 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 zaskarżonej uchwały Rada podniosła, że przyjęte w zaskarżonym zapisie rozwiązanie ma właśnie na celu, wbrew treści uzasadnienia skargi, ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochronę przed zanieczyszczaniem terenu przez zwierzęta domowe. Działania zmierzające do koniecznego ograniczania populacji psów i kotów przeprowadzane mają być prowadzone, zdaniem Rady, z uwzględnieniem przepisów powszechnie obowiązujących, w tym ustawy o ochronie zwierząt.

W toku postępowania sądowego pismem procesowym z dnia 5 grudnia 2008 roku Wojewoda Dolnośląski zweryfikował żądanie skargi i wniósł o stwierdzenie nieważności tytułu rozdziału drugiego we fragmencie „i w miejscach publicznych”, § 3 ust. 2 i ust. 6, § 4 ust. 3 i ust. 4, § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6, § 9 ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie”, § 12 ust. 1 we fragmencie: „wskazanym, przez MZGKiM”, ust. 2 we fragmencie: „odpłatnie” i „za dodatkową opłatą”, ust. 3 we fragmencie „nie odpłatnie” i we fragmencie „za dodatkową opłatą”, ust. 4, § 14 ust. 1 i ust. 2, § 15, § 16 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 oraz § 21 ust. 2. Organ wyjaśnił, że argumentacja uzasadniająca stwierdzenie nieważności § 12 ust. 3 w określonych wyżej fragmentach jest tożsama z argumentacją skargi uzasadniająca stwierdzenie nieważności § 9 oraz § 12 ust. 1 i ust. 2. Ponadto organ nadzoru cofnął skargę w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 7 uchwały i wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Na rozprawie w dniu 2 czerwca 2009 r. pełnomocnik Wojewody cofnął również skargę na § 4 ust. 4 zaskarżonej uchwały, natomiast pełnomocnik strony przeciwnej cofnął wniosek o oddalenie skargi w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 3 oraz § 12 ust. 7 przedmiotowej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 1 § 1 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 przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość, między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod kątem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje w szczególności orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 1 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm – zwanej dalej u.p.p.s.a.), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 powołanej ustawy).

W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm) przyznano organowi nadzoru prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego, jeżeli w ciągu 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzysta ze środków nadzoru określonych w art. 91 tej ustawy, tj. nie stwierdzi nieważności uchwały we własnym zakresie.

Zgodnie z art. 147 u.p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę rady gminy, orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa kwalifikującego do zastosowania tej sankcji. Zauważyć jednak należy, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują dwa rodzaje naruszeń

prawa, jakie mogą być wywołane przez ustanowienie tych aktów. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (por. art. 91 ustawy). Jednak i w tym akcie brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń prawa, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i orzecznictwie sądowym. W literaturze wskazuje się, że podstawą uchylenia aktu stanowiącego gminy powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub proceduralnoprawny charakter, w judykaturze natomiast za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) przyjęto, między innymi, wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały gminnej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79). W rezultacie przyjmuje się, że akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami.

W niniejszej sprawie kontroli Sądu przy zastosowaniu ww. kryteriów poddano uchwałę Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 26 czerwca 2008 r. nr XX/218/08 podjętą na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2006 r., Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.) – zwanej w dalszej części uzasadniania ustawą o utrzymaniu czystości.

Nie budzi wątpliwości, że poddana kontroli uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który wydany został na podstawie ustawowej kompetencji rady do stanowienia w takiej właśnie formie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynikającej wprost z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Okoliczność ta dla kontroli legalności zakwestionowanego przez Wojewodę aktu ma pierwszorzędne znaczenie, na co zasadnie zwrócono uwagę w skardze.

Zauważyć bowiem należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Po myśli art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Mając powyższe na uwadze podzielić należy w całości argumentację skargi – mającą również wsparcie w orzecznictwie – że podejmując akt prawa miejscowego organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą. Z reguły naruszenie takie stanowi bowiem istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 585/06 OwSS 2007/2/34). Trafnie wywodzi zatem Wojewoda, że regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika bowiem, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące wyliczenie kwestii, które winny być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w tym przepisie katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle – co jak słusznie zauważył skarżący, wynika z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym przyjąć należy, że zakres kompetencji Rady w niniejszej sprawie ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Wobec tego uzupełniająco dodać należy, że rada w regulaminie winna ująć wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, jako że wyliczenie w nim zawarte ma charakter obligatoryjny.

Mając na uwadze niesamoistność aktów prawa miejscowego oraz ich zależną pozycję w hierarchii źródeł prawa, przy kontroli takiego aktu należy uwzględnić również, że nie może on naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji i innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Na względzie należy mieć również, że skoro akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny i jak w niniejszej sprawie dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki adresatów zawartych w ustawie (na co wskazuje szczegółowa delegacja wynikająca z art. 4 ust. 2), muszą być pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących, zawartych w innych aktach rangi ustawowej, chyba że zachodzi konieczność dokonania takich powtórzeń, aby akt był czytelny i zrozumiały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2005 r., II SA/Wr 2572/02). Wówczas jednak powtórzenia winne być dosłowne, a nie fragmentaryczne.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody Sąd uznał, że przepisy zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim ostatecznie zostały zakwestionowane przez Wojewodę (po modyfikacji skargi w piśmie procesowym i na rozprawie) należało uznać za naruszające prawo w sposób istotny.

Trafnie zarzuca bowiem Wojewoda, że Rada nakładając w § 3 ust. 2 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia śniegu, lodu błota i innych zanieczyszczeń z chodników przylegających do nieruchomości, a w § 4 ust. 3 nakładając na nich obowiązek utrzymania w czystości całej powierzchni

chodników, wykroczyła poza zakres kompetencji przyznanych jej w art. 4 ust. 2 ustawy do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązków związanych z utrzymaniem czystości i porządku, i tym samym, w zaskarżonym akcie – bez wyraźnej delegacji – wkroczyła w sferę praw i wolności obywatelskich zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu. Jak bowiem słusznie zauważył Wojewoda, Rada uprawniona jest na mocy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wskazanymi przepisami Rada wkroczyła też w materię unormowaną ustawowo w art. 5 ust. 1 pkt 4 i w ust. 4 i 5 ustawy, a rozciągając obowiązki właścicieli nieruchomości na uprzątnięcie w każdym przypadku całości chodników, dokonała nieuprawnionej modyfikacji tych przepisów. Zasadnie organ nadzoru wskazuje na istotne naruszenie prawa w § 3 ust. 6 uchwały przez dokonanie tym przepisem powtórzenia – bez potrzeby – regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 ustawy i to z jej modyfikacją (pominięcie umowy jako dowodu potwierdzającego korzystanie z usług podmiotu uprawnionego). W tej sytuacji należy się zgodzić z organem nadzoru, że § 3 ust. 6 uchwały narusza jedną z zasad techniki prawodawczej ustalonej w § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Trafnie również Wojewoda kwestionuje przepis § 8 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 oraz wskazane w skardze fragmenty przepisu § 9 ust. 2 oraz § 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 3. Regulacjami tymi Rada określiła obowiązki zakładu, będącego gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych oraz zadecydowała, w jakich wypadkach odbieranie odpadów komunalnych jest płatne, a w jakich bezpłatne. Brzmienie art. 4 ust. 2 wyraźnie wskazuje, że Rada nie posiadała kompetencji do wprowadzania w regulaminie norm powszechnie obowiązujących, regulujących powyższą materię. Kwestionowane zapisy wykraczają poza katalog spraw tworzących szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie przekazanych radzie do uregulowania, a to oznacza, że podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy. Słusznie zatem Wojewoda zwraca uwagę, że Rada nie ma uprawnienia do rozstrzygnięcia w regulaminie o obowiązkach podmiotu uprawnionego oraz o kwestii odpłatności lub nieodpłatności usług realizowanych przez podmiot uprawniony, polegających na odbiorze od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych. Sąd podziela również argumentację Wojewody wskazującą na naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy przez wprowadzenie do uchwały § 12 ust. 4 zawierającego zakaz indywidualnego wywożenia odpadów komunalnych. W treści przepisu art. 4 ust. 2 nie można doszukać się delegacji która uprawniałaby radę do wprowadzenia w regulaminie takiego zakazu. Jako przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ocenić należy również zamieszczony w regulaminie nakaz składowania niesegregowanych odpadów komunalnych, które nie mogą być poddane odzyskowi, na konkretnie przez radę wskazanym składowisku odpadów (tu: w Kostrzycy–Ściegny) i przekazywanie zużytego sprzętu elektrycznego do konkretnie wskazanego w regulaminie punktu – tj. przy ul. Obrońców Pokoju 2a (§ 14 ust. 1 i ust. 2) oraz zobowiązanie podmiotu uprawnionego do nakładającej przekazywania nieczystości ciekłych oraz osadów ściekowych do konkretnie wskazanej oczyszczalni ścieków (§ 15 – Miejskiej Oczyszczalni Ścieków w Kowarach). W przywołanym przepisie brak umocowania dla Rady do wskazywania konkretnych wysypisk odpadów, z których powinny korzystać uprawnione podmioty, oraz uprawnienia do określenia warunków na jakich prowadzona ma być działalność w zakresie zbierania odpadów komunalnych. Kwestie te normuje ustawa. Z tego też względu Sąd podziela argumentację skarżącego, że rada nie może w regulaminie narzucać obowiązku składowania odpadów na wskazanych przez siebie konkretnych składowiskach. Trafne jest również stwierdzenie, że taka regulacja prowadzi to do pozbawienia aktu prawa miejscowego cechy generalności. Trzeba też zgodzić się z Wojewodą, że sposób postępowania z niesegregowanymi odpadami określa art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, zatem Rada swoimi uregulowaniami wkroczyła w materię unormowaną w innym akcie prawnym. Ponadto Sąd podziela stanowisko, że również § 21 ust. 2 uchwały stanowi o przekroczeniu kompetencji przyznanych w art. 4 ust. 2 organowi stanowiącemu gminy. Jak bowiem wynika z treści art. 4 ust. 2 pkt 8, nie ma on bowiem uprawnienia do wskazywania podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji, a jedynie może wyznaczać obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji terminu jej przeprowadzania.

Przedstawione wyżej naruszenia prawa są w niniejszej sprawie niesporne. Z odpowiedzi na skargę oraz ze stanowiska pełnomocnika Gminy wynika bowiem, że Rada Miejska Karpacza podzieliła zarzuty Wojewody dotyczące przedstawionych wyżej uregulowań. Sporne są natomiast zarzuty Wojewody odnoszące się do tytułu rozdziału II uchwały w części „i w miejscach publicznych” oraz do § 16 ust. 4, ust. 1 pkt 4 i ust. 2 uchwały. Rada uważa bowiem, że wprowadzając w uchwale powyższe zapisy działała w ramach przyznanych jej kompetencji i nie naruszyła przepisu art. 4 ust. 2 ustawy.

Z argumentacją zawartą w odpowiedzi na skargę odnoszącą się do powyższej kwestii nie można jednak się zgodzić. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości Rada uprawniona była do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów; 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. Tymczasem jak wskazuje tytuł rozdziału II uchwały Rada określiła zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obejmujące wymaga-

nia w zakresie utrzymania czystości i porządku w dwóch odrębnych kategoriach – na terenie nieruchomości oraz w miejscach publicznych. Oznacza to, że pod pojęciem nieruchomości Rada nie kwalifikowała jednocześnie miejsc publicznych. Ustawa o utrzymaniu czystości posługując się pojęciem nieruchomości nie definiuje go wprost na swoje potrzeby, niemniej z treści art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 4 wywieść należy, że pod tym pojęciem, na gruncie ustawy, rozumieć należy nieruchomości pozostające przedmiotem własności innych podmiotów niż gmina, a także będące przedmiotem ich współwłasności, użytkowania wieczystego, zarządu lub użytkowania lub pozostające w ich władaniu. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że już z samego literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 wynika, że Rada nie miała ustawowego umocowania do ustalania wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych, rozumianych jako inna kategoria niż nieruchomości. Jak wskazano na wstępie przepis art. 4 ust. 2 ustawy musi być interpretowany w sposób ścisły, a kompetencji z niego wynikających nie można domniemywać. W uregulowaniu tym brak zaś wyraźnego uprawnienia do określania wymagań utrzymania czystości w miejscach publicznych. Rada uprawnienie takie posiada tylko w odniesieniu do nieruchomości (których wszak gmina nie utożsamia z miejscami publicznymi). Zarzut Wojewody wskazujący na wprowadzenie do regulaminu zapisu sugerującego ustalenie warunków utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać zatem za uzasadniony. Nie można zgodzić się z argumentacją Rady, że już tylko z racji brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b była ona uprawniona do określania wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych. Przywołany przepis odnosi się wszak do nieruchomości, których części służą do użytku publicznego – nie można zatem z tego przepisu wywodzić, że rada ma uprawnienie do ustalenia warunków utrzymania czystości i porządku dla innej kategorii prawnej niż nieruchomości. Kompetencji dla określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku w miejscach publicznych nie można wywieść również z pozostałych, wskazanych w odpowiedzi na skargę przepisów. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 przyznaje bowiem radzie kompetencje do określenia zasad częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, zaś art. 4 ust. 2 pkt 6 uprawnia do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, również w celu ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W przepisach tych, co wprost wynika z ich brzmienia, nie przyznano więc Radzie uprawnienia do określania wymagań utrzymania porządku w miejscach publicznych, a jak już zaznaczono, kompetencji do wprowadzenia uregulowań o charakterze powszechnie obowiązującym nie można domniemywać ani też wywodzić z normy kompetencyjnej przez zastosowanie interpretacji rozszerzającej.

Zdaniem Sądu również uregulowania zawarte w § 16 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 tego przepisu podjęte zostały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 omawianej ustawy. Na mocy wskazanego przepisu radzie przyznano kompetencję do określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tymczasem w § 16 ust. 1 pkt 4 Rada zobowiązała osoby będące właścicielami lub opiekunami psów i innych zwierząt domowych do zapobiegania zbędnemu rozmnażaniu się psów i kotów. Zdaniem Sądu nałożone obowiązki nie należą do kategorii obowiązków, których celem jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i pozostają bez związku z ochroną terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem przez zwierzęta. Tym samym Rada wprowadzając powyższe obowiązki do regulaminu przekroczyła zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 4 ust. 2. Nie można również nie zwrócić uwagi na niejednoznaczność przedmiotowej regulacji, gdyż nie jest wiadomo, w którym momencie pojawia się element zbędności rozmnażania psów i kotów. Jako przekroczenie delegacji ustawowej należy również ocenić wprowadzenie do regulaminu zapisu § 16 ust. 2 zobowiązującego właścicieli nieruchomości, szczególnie w zabudowie wielorodzinnej, do podejmowania niezbędnych działań w celu ograniczenia populacji psów i kotów poprzez dodawanie do pokarmów środków antykoncepcyjnych oraz wybieranie ślepych miotów dla ich humanitarnego uśpienia. W ocenie Sądu, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy Rada nie była uprawniona do nałożenia takich obowiązków na właścicieli nieruchomości. Zadaniem legislacji gminnej, wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie nakładanie obowiązków na właścicieli nieruchomości z tej racji, że np. inne osoby utrzymują na tych nieruchomościach zwierzęta. Pomimo że Rada umieściła kwestionowany przepis w rozdziale „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe”, to właścicieli nieruchomości, szczególnie w zabudowie wielorodzinnej (czyli np. wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni), nie można utożsamiać z osobami utrzymującymi zwierzęta domowe. W ocenie Sądu również zakres wprowadzonych tym przepisem obowiązków nie mieści się w kategorii obowiązków mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Powyższe oznacza, że uchwalając omawiany przepis Rada Gminy w istotny sposób naruszyła art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Wobec wykazanych wyżej istotnych naruszeń prawa Sąd uznał, że zgodnie z art. 147 u.p.p.s.a. zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I sentencji wyroku. Podejmując orzeczenie zawarte w pkt III sentencji wyroku Sąd miał na uwadze, że zgodnie z art. 60 u.p.p.s.a. skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże Sąd, chyba że zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Wobec faktu, że Wojewoda cofnął skargę w części dotyczącej § 4 ust. 4 oraz § 12 ust. 7 uchwały i nie zaistniały okoliczności nakazujące uznanie cofnięcia skargi za niedopuszczalne, Sąd na mocy art. 161 § 1 pkt 1 u.p.p.s.a. postanowił o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego

w zakresie wskazanym w pkt III sentencji wyroku. Klauzula zawarta w pkt II wynika z konieczności zastosowania przez Sąd przepisu art. 152 u.p.p.s.a. zaś orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło w art. 200 tego aktu.