



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

Poz. 2130

WYROK NR SYGN AKT II SA/WR 867/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Olga Białek – spr.
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej
z dnia 29 marca 2007 r. nr VI/43/07
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 8, pkt 9, pkt 10 i pkt 11, § 5 pkt 6, § 6 pkt 2, § 10 pkt 9, § 11 pkt 1, § 12, § 13 pkt 3, § 17 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” oraz § 18 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru zaskarżył uchwałę Rady Miejskiej w Szczytnej, nr VI/43/07 z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Szczytna, wnosząc o stwierdzenie nieważności: § 3 pkt 8, pkt 9, pkt 10 i pkt 11; § 5 pkt 6; § 6 pkt 2; § 10 pkt 9; § 11 ust.1; § 12; § 13 pkt3; § 17 pkt 3 we fragmencie „w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym” oraz § 18 zaskarżonej uchwały i zarzucając, że w tym zakresie podjęta została z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi, wskazując na przepisy art. 7 i art. 94 Konstytucji RP Wojewoda podkreślił, że zgodnie z zasadą działania w granicach i na podstawie prawa, organy administracji publicznej podejmują akty prawa miejscowego w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

W art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy upoważniona została do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W ust. 2 ustawodawca doprecyzował wymagania, które mogą być wprowadzone uchwałą zawierającą tenże regulamin,

przy czym wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że w uchwale rady gminy nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ww. ustawy.

Odnosząc te ogólne uwagi do kwestionowanej uchwały organ nadzoru podał, że zapis § 3 pkt 8 uchwały, zobowiązujący właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej w przypadku, gdy nieruchomość nie jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych spełniającą warunki określone w odrębnych przepisach, stanowi powtórzenie regulacji ustawowej i nie mieści się w zakresie spraw jakie zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada mogła unormować w regulaminie. Nadto materia ta została objęta regulacją ustawową zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

W § 3 pkt 9 Rada Miejska w Szczytnej nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych powstających na nieruchomościach nie podłączonych do publicznej sieci kanalizacyjnej w szczelnych, bezodpływowych zbiornikach oraz ich wywożenia do oczyszczalni ścieków za pośrednictwem podmiotu uprawnionego lub odprowadzania nieczystości ciekłych do przydomowej oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych.

Zdaniem strony skarżącej sytuację unormowaną w § 3 pkt 9 uchwały, określiły już odpowiednie przepisy ustawy tj. art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b oraz art. 6 wskazujący sposób wykonania obowiązków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b. Natomiast rada gminy działając zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy i określając w regulaminie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, powinna jedynie wskazać jakie pojazdy będą odbierać odpady i nieczystości i w jakich terminach będą przyjeżdżać. Działając w oparciu o powyższą normę kompetencyjną, rada powinna wyłącznie uszczegóławiać zakres normowanych w ustawie spraw, tak aby nie naruszać jej postanowień.

Z kolei w § 3 pkt 10 uchwała zobowiązała właścicieli nieruchomości do oczyszczania chodników przylegających bezpośrednio do granicy nieruchomości z błota, opadłych liści śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, niezwłocznie po zanieczyszczeniu, zaśnieniu lub oblodzeniu. Zdaniem skarżącego, zapisem tym, dopuszczono się istotnej modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, według którego właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie wskazanych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną wzdłuż granicy nieruchomości. W kwestionowanym § 3 pkt 10 uchwały, nie zaznaczono jednak, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz posypywanie piaskiem dotyczy chodników położonych wzdłuż nieruchomości służących do użytku publicznego i będących wydzieloną częścią drogi publicznej. Tym samym Rada dopuszczając się istotnej modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 4 powoływanej ustawy, naruszyła § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wojewoda podkreślił, że organ stanowiący gminy nie ma uprawnienia do powielania i modyfikowania uregulowań ustawy upoważniającej oraz innych aktów normatywnych.

Według § 3 pkt 11 uchwały, właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do usuwania nawisów lodu (sopli) z okapów, rynien i innych części budynków lub budowli. Zdaniem Wojewody, wprowadzenie tego zapisu nastąpiło, z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 b ww. ustawy, według którego regulacja odnosząca się do usuwania nawisów lodu (sopli) z okapów, rynien i innych części budynku lub budowli, mogłaby dotyczyć jedynie części nieruchomości służących do użytku publicznego a nie wszystkich nieruchomości. Stanowisko takie potwierdza zaprezentowana w skardze linia orzecznicza.

W kompetencjach rady gminy określonych art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mieści się również ustalony w § 5 pkt 6 uchwały zakaz spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych obiektów (za wyjątkiem drewna nieimpregnowanego, niemalowanego i nielakierowanego, suchych liści, papieru i tektury). Dodatkowo zakaz spalania odpadów uregulowany został w ustawie o odpadach – w art. 13 i art. 71 tego aktu.

Przepis rangi ustawowej nie upoważnił również rady gminy do określenia terminu czy okresu przechowywania dokumentów poświadczających wykonanie obowiązków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 b ustawy (tj. dowodów uiszczenia opłat za usunięcie ustalonej ilości odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych), tak jak uczyniono to w § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały, w którym nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek przechowywania tych dokumentów przez okres 2 lat i okazywana na żądanie osób upoważnionych przez Burmistrza Szczytnej.

Kolejny przepis zaskarżonej uchwały – § 10 pkt 9 – zdaniem Wojewody również wykracza poza ustawowe upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy i ingeruje w materię zastrzeżoną dla prawa cywilnego, naruszając tym samym zasadę swobody zawierania umów. Organ wskazał, że organizatorzy imprez masowych nie są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. art. 1 ust. 1

ustawy). Nie można ich utożsamiać z właścicielami nieruchomości w rozumieniu ustawy, nie należą też do podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2 – 4 na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki. W podobny sposób skarżący odniósł się do § 13 pkt 3 uchwały.

W § 11 pkt 1 uchwały zapisano, że minimalna pojemność urządzeń (za wyjątkiem worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych niesegregowanych na terenie nieruchomości na których nie jest prowadzona działalność gospodarcza, musi umożliwiać zgromadzenie w ciągu tygodnia odpadów o objętości 27 litrów na jednego mieszkańca. Natomiast w § 12 ustalono normy „produkcji ścieków” (powinno być odpadów) wytwarzanych w gospodarstwach domowych, zakładach produkcyjnych, usługowych i innych. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie została upoważniona do zawarcia w regulaminie takich treści. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 4 ust. 2 upoważnia organ stanowiący gminy jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz warunków rozmieszczenia i utrzymania tych urządzeń. Przy określeniu tych kwestii rada jest obowiązana uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Przywołując orzecznictwo, organ nadzoru wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nie może stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów, jak i do regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalenia ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości, czy też dotyczących stawek opłat za świadczone usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe. Powyższy przepis obliuguje więc radę gminy między innymi do ustalenia minimalnej pojemności zbiorników na odpady komunalne przy uwzględnieniu dwóch wartości: średniej ilości odpadów komunalnych oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń. Oprócz ustalenia norm określających minimalny rozmiar urządzenia przypadającego na konkretną liczbę osób w gospodarstwie domowym, rada gminy powinna także ustalić współczynnik ilości odpadów przypadających na jednego mieszkańca (WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. II SA/Gd 211/10). Odnośnie wymagań prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) – zdaniem Wojewody – w uchwale w sposób nieuprawniony ustalono normatyw odpadów komunalnych, wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości w gospodarstwach domowych i w innych źródłach. W konkluzji tej części wywodów, podkreślono, że omawiane zapisy uchwały są niezgodne z upoważnieniem ustawowym i stanowią istotne naruszenie prawa.

Nadto wskazano, że zawarte w § 11 pkt 1 uchwały sformułowanie „odpadów komunalnych niesegregowanych na terenie nieruchomości na których nie prowadzona jest działalność gospodarcza” różnicuje w nieuzasadniony sposób, modyfikując tym samym ustawową normę prawną, rodzaj odpadów komunalnych. Według art. 4 ust. 2 pkt 2, rada uprawniona jest do określenia jedynie rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych. Przepis ustawy nie konstytuuje zatem stanu, który dzieli odpady komunalne na segregowane i niesegregowane, a także na te, które znajdują się na terenie nieruchomości gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza lub taka działalność nie jest wykonywana. Dlatego brak jest umocowania dla rady gminy do podejmowania takich zapisów w uchwale. Nadto pojęcie odpadów zostało szczegółowo określone w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w związku z ustawą o odpadach).

Zdaniem Wojewody Rada Miejska wykroczyła również poza upoważnienie ustawowe wprowadzając w § 17 pkt 3 uchwały, dotyczącym określenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminu jej przeprowadzania fragment „w uzgodnieniu Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym”. Nałożenie obowiązku owego uzgodnienia nie znajduje bowiem uzasadnienia w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, stanowiącym podstawę prawną tego zapisu.

W § 18 pkt 1 i pkt 2 Rada Miejska w Szczytnej nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu powierzyła Burmistrzowi Szczytnej jednocześnie określając, że realizacja postanowień niniejszego regulaminu podlega kontroli osób upoważnionych przez tego Burmistrza. Zdaniem Wojewody zakres kompetencyjny określony w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie obejmuje praktycznej realizacji zadań gminnych. Ponadto obowiązek nadzoru ze strony organu wykonawczego gminy, wynika z postanowień ustawy (art. 5 ust. 1). Również z ustawy o samorządzie gminnym wynika obowiązek wójta wykonywania uchwał organu stanowiącego (art. 30 ust. 1). Ten sam akt reguluje też kwestie ewentualnego upoważnienia przez wójta innych podmiotów.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że obowiązki które nałożono kwestionowanymi przepisami, wykraczają poza materię określoną w art. 4 ust. 2 pkt 1–8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i rada nie miała uprawnienia do ich wprowadzenia.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała ją za zasadną w całości. Poinformowano jednocześnie, że dokonane zostaną zmiany uchwały w części zakwestionowanej przez organ nadzoru. Zgodnie z powyższą

informacją przy piśmie przygotowawczym z dnia 5 marca 2012 r. pełnomocnik strony przeciwnej przekazał uchwałę nr XV/88/12 z dnia 23 lutego 2012 r. którą dokonano zmian w zaskarżonej uchwale.

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 kolegiatami 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 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm – dalej zwanej u.s.g.) 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. Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym sankcją nieważności skutkuje naruszenie prawa o charakterze istotnym. W przywołanej ustawie nie określono jednak rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować jako istotne. 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, naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów. 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 Szczytnej z dnia 29 marca 2007 r. nr VI/43/07 podjętą na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm. – zwanej w dalszej części uzasadnienia ustawą o utrzymaniu czystości).

Nie budzi wątpliwości, że poddana kontroli uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który wydany został na podstawie ustawowej kompetencji rady gminy do stanowienia w takiej właśnie formie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wynikającej wprost z art. 4 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy z dnia 13 września 1996 r.

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.

Z przedstawionych wyżej względów należy przyjąć, że organ stanowiący gminy podejmując akt prawa miejscowego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do jego wydania, aby nie naruszyć związku formalnego między aktem wykonawczym a ustawą. Jeżeli zaś dojdzie do tego typu naruszenia, to kwalifikuje się je jako istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu, sygn.akt II SA/Wr 585/06 OwSS 2007/2/34). Również regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach musi formułować jedynie takie postanowienia, które mieszczą się w granicach delegacji ustawowej i nie mogą wykraczać poza treść art. 4 ust. 2 tego aktu. Już tylko literalne brzmienie ww. przepisu wskazuje, że ustawodawca w sposób wyczerpujący wyliczył w nim kwestie, które winne być unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Określony w sposób normatywny katalog spraw przekazanych do uregulowania gminie, ma charakter zamknięty i musi być traktowany ściśle – co wyini-

ka z obowiązującego w prawie administracyjnym zakazu domniemania kompetencji i zakazu dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Tym samym, w niniejszej sprawie przyjąć należy, że zakres kompetencji Rady Miejskiej w Szczytnej ściśle wyznacza treść art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości.

Mając na uwadze niesamoistość aktów prawa miejscowego oraz ich zależną pozycję w hierarchii źródeł prawa, przy kontroli zaskarżonego regulaminu należało uwzględnić, że akt ten, nie może 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. Istotne również jest, 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 przywołanej wcześniej ustawy), muszą być pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach rangi ustawowej. Prawo miejscowe powinno więc zawierać nowe treści normatywne a nie powtarzać tego co już zostało przez ustawodawcę uregulowane. Powtarzanie innych przepisów, za innymi aktami prawnymi, pozbawia akt prawa miejscowego charakteru normatywnego, często czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji dla jakiej jest stanowiony. Jeżeli do tego przepis ustawowy jest nie tylko powtórzony ale i zmodyfikowany, to mamy wówczas do czynienia z nieuprawnioną ingerencją aktu prawa miejscowego w materię regulowaną ustawowo.

Przenosząc powyższe ogólne uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z Wojewodą, że przepisy uchwały z dnia 29 marca 2007 r. które zostały przez niego zakwestionowane naruszają prawo w sposób istotny, głównie z tego względu, że podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz stanowią powtórzenia i modyfikację przepisów ustawowych.

Rada Miejska w Szczytnej w sposób istotny wykroczyła poza zakres ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nakładając w § 3 pkt 8 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, gdy nieruchomość nie jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Obowiązki te po pierwsze nie mieszczą się w zakresie wymagań utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, które mogą być określone w regulaminie (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy) a po drugie, ustawodawca uregulował je wprost w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Kwestionowany zapis stanowi więc również częściowe powtórzenie materii uregulowanej w ustawie. Podobnie odnieść należy się do § 3 pkt 9 uchwały. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do nakładania w regulaminie czystości i porządku na właścicieli nieruchomości obowiązku gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz wywożenia ich do oczyszczalni za pośrednictwem podmiotu uprawnionego lub też odprowadzania ich do domowej oczyszczalni ścieków. Obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie zostały już uregulowane w art. 5 ustawy. Na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 rada gminy może natomiast określić zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Poza upoważnienie ustawowe wykraczają także obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości w § 3 pkt 10 i pkt 11 uchwały. Tego typu obowiązki nie mieszczą się ramach uprawnień dla rady gminy do ustalania wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Wkraczają również w materię uregulowaną w art. 5 ustawy, gdzie określone zostały obowiązki właścicieli nieruchomości. I tak, obowiązek oczyszczania chodników przylegających bezpośrednio do granicy nieruchomości z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (opadłych liści), uregulowany został w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, przy czym zapisy uchwały modyfikują regulację aktu wyższego rzędu, pomijając, że ustawodawca doprecyzował na użytek tej ustawy pojęcie „chodnika położonego wzdłuż nieruchomości”, uznając, że taki chodnik stanowi „wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości” oraz, że „właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkowanie samochodów”. Według art. 4 ust. 2 Rada w regulaminie mogła natomiast określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Tym samym obowiązek usuwania nawisów lodu (sopli) z okapów, rynien i innych części budynków lub budowli, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ww. ustawy, może dotyczyć jedynie części nieruchomości służących do użytku publicznego. Nie można zatem – jak uczyniono to w uchwale – automatycznie kwalifikować okapu budynku

lub jego innych części, jako części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tym samym również regulacje § 3 pkt 11 naruszają ww. normę kompetencyjną.

Brak było uzasadnionych podstaw do wprowadzania w § 5 pkt 6 uchwały zakazu spalania odpadów komunalnych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych. Regulacja powyższa wykracza poza delegację ustawową a uprawnienia do uregulowania tej materii nie da się wyprowadzić z żadnego innego przepisu ustawy. Nadto zakaz spalania odpadów – jak trafnie zauważył skarżący – uregulowany został w art. 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości również nie upoważniał organu stanowiącego gminy do ustalenia w regulaminie okresu przechowywania przez właścicieli dokumentów poświadczających wykonanie obowiązków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy tj. korzystania z usług odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Zdaniem Sądu, konieczne było też stwierdzenie nieważności przepisów § 10 pkt 9 i § 13 pkt 3 uchwały nakładających na organizatorów imprez masowych obowiązki w zakresie wyposażania miejsca w odpowiednią ilość urządzeń do gromadzenia odpadów i odpowiednią ilość toalet, usuwania odpadów i opróżniania przenośnych toalet oraz zawarcia umowy na odbiór odpadów i nieczystości ciekłych z podmiotem uprawnionym. Organizatora imprezy masowej nie można bowiem uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, a to oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gmin. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2 – 4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku. W rezultacie przepis w takim kształcie powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne kształtowane w drodze umowy. Wreszcie obowiązki organizatora imprez masowych określała – w dacie podjęcia uchwały – ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, a zatem nie było konieczności ani też podstaw prawnych ustalania ich w drodze aktu prawa miejscowego.

Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera kompetencji dla rady gminy do określenia obowiązków o jakich mowa w § 11 ust. 1 i § 12 zaskarżonej uchwały. Postanowiono w nich, że minimalna pojemność urządzeń (za wyjątkiem worków) przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych niesegregowalnych na terenie nieruchomości na której nie jest prowadzona działalność gospodarcza musi umożliwiać zgromadzenie w ciągu tygodnia odpadów o objętości 27 l na jednego mieszkańca (§ 11 ust.1) oraz ustalono normy produkcji odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych, zakładach produkcyjnych, usługowych i innych (§ 12).

Według przywołanego wyżej przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin (uchwała) określać może rodzaj i minimalną pojemność urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych urządzeń oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych urządzeń. Z przedstawionej normy kompetencyjnej i nie wynika więc uprawnienie dla określenia objętości odpadów komunalnych dla poszczególnych podmiotów, tak jak uczyniono to w zaskarżonej uchwale. Tym samym minimalna ilość odpadów wytwarzanych w ciągu tygodnia na jednego mieszkańca i średnia ilość odpadów wytwarzanych w ciągu roku przez właścicieli nieruchomości, ustalona w § 12 i § 11 ust. 1 uchwały jako wielkość normatywna, przekracza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Jak trafnie podnosi organ nadzoru przy określeniu kwestii wskazanych w ww. przepisie, rada obowiązana jest uwzględnić a nie ustalić, średnią ilość odpadów komunalnych w gospodarstwach domowych lub w innych źródłach oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń. Przepis ten nie może więc stanowić upoważnienia zarówno do określenia przez radę gminy normatywu odpadów jak i regulowania kwestii związanych ze sposobem ustalania ilości odpadów produkowanych na terenie nieruchomości (tak w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. II SA/Wr 585/06). Kwestia wielkości odpadów pochodzących od jednego mieszkańca ma znaczenie dla określania wielkości pojemnika, nie może być natomiast przedmiotem odrębnego ustalania w regulaminie.

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru, że nakładanie w regulaminie czystości i porządku na Burmistrza Szczytnej obowiązku uzgadniania z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym zarządzenia dotyczącego wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy, zwłaszcza w pkt 8 tego przepisu. Rada nie została też umocowana do regulowania form współpracy między organami przy podejmowaniu ww. zarządzenia a obowiązki powiatowego inspektora sanitarnego kompleksowo zostały uregulowane w akcie rangi ustawowej tj. ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Modyfikowanie ich w akcie prawa miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Tym samym konieczne było stwierdzenie nieważności § 17 pkt 3 uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym”.

Poza upoważnienia ustawowe wykraczają także unormowania zawarte w § 18 uchwały dotyczące nadzoru i kontroli obowiązków wynikających z niniejszej uchwały. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 4 ust. 2 nie zawiera bowiem upoważnienia ustawowego dla rady gminy do uregulowania w regulaminie powyższych kwestii. Obowiązki organu wykonawczego gminy w odniesieniu do czystości i porządku *expressis verbis* wynikają z przepisów tej ustawy np z dyspozycji art. 7, art. 8a czy też 8b tego aktu.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że skoro wymienione w pkt I sentencji wyroku przepisy zaskarżonej uchwały w istotny sposób naruszają prawo, gdyż zawierają postanowienia przekraczające upoważnienie ustawowe do stanowienia aktu prawa miejscowego, powtarzają i modyfikują przepisy ustawy oraz zawierają postanowienia regulujące zagadnienia wynikające wprost z poszczególnych norm ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych aktów normatywnych wyżej wskazanych, Sąd uznał zasadność wniesionej skargi i na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

W uzupełnieniu tylko wskazać należy, że takiemu orzeczeniu nie stał na przeszkodzie fakt, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia została przed rozpoznaniem sprawy przez Sąd poddana dwukrotnie nowelizacji. Zmiana uchwały rady gminy inną uchwałą nie stanowi bowiem przeszkody dla dokonania oceny prawnej uchwały w brzmieniu przed jej zmianą. Należy mieć na uwadze, że zaskarżona uchwała w jej „pierwotnym” brzmieniu (przed zmianą) wywołała określone skutki prawne. W tym względzie istotne jest, że skutki prawne zmiany lub uchylania aktu prawa miejscowego i skutki prawne stwierdzenia jego nieważności są odmienne. Zmiana uchwały przez organ stanowiący gminy oznacza wyeliminowanie tej uchwały ze skutkiem od daty jej zmiany (*ex nunc*) a stwierdzenie jej nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). W tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować jakby nigdy nie została podjęta.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych orzeczono jak wyżej.