



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 grudnia 2014 r.

Poz. 5160

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 576/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)  
Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro  
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwały Rady Gminy Kłodzko  
z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012  
w przedmiocie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko  
oraz z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013  
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 oraz załącznika nr 2, § 13, § 16 ust. 4 we fragmencie: „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach”, § 17 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 7, ust. 8 oraz załącznika nr 3 uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. Nr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko;**
- II. stwierdza nieważność § 1 pkt 4 we fragmencie: „1) utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku oraz z w należyтым stanie sanitarno-higienicznym i estetycznym”, § 1 pkt 13, § 1 pkt 15 uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013 zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko;**
- III. dalej idącą skargę na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012 w przedmiocie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko oddala;**
- IV. orzeka, że zaskarżone uchwały w zakresie określonym w punktach I i II wyroku nie podlegają wykonaniu;**
- V. zasądza od Gminy Kłodzko na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Rada Gminy Kłodzko działając na podstawie 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.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 391) podjęła w dniu 30 listopada 2012 r. uchwałę nr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko.

W poszczególnych częściach tego aktu Rada przyjęła postanowienia ogólne (rozdział 1), oraz określiła wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (rozdział 2), rodzaj i minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (rozdział 3), częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego (rozdział 4), wymagania wynikające z wojewódzkiego planu (rozdział 5), obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe (rozdział 6), wymagania w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich (rozdział 7), obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy ich przeprowadzania (rozdział 8), a ponadto zamieściła postanowienia końcowe (rozdział 9).

W uzasadnieniu podjętej uchwały Rada Gminy Kłodzko wyjaśniła, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawa wyposaża gminę w kompetencje służące realizowaniu jej postanowień i dała możliwości prawotwórcze do wprowadzania przepisów prawa miejscowego w zakresie: wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, wymagań wynikających z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Regulamin dostosowany został do zapisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz do Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami i w związku z tym przedmiotową uchwałę należy uznać za celową i zasadną.

Opisana powyżej uchwała została zmieniona uchwałą Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzednio wskazywanej w zakresie: § 2, § 3 ust. 1 i ust. 2, § 4 ust. 1, § 7 ust. 2 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 8, § 11 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 12 ust. 4 i ust. 7, § 17 ust. 7, § 18 ust. 1 i § 19 ust. 4.

Uzasadniając uchwałę zmieniającą Rada Gminy Kłodzko podała, że w przyjętej uchwałą zmieniającą, tj. uchwałą nr 291/VI/2012 z dnia 30 listopada 2012 r., Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko określono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku, a poprzez to stworzono podstawy funkcjonowania nowego systemu zagospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy Kłodzko.

Następnie Rada wskazała w uzasadnieniu, że w wyniku przeprowadzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego, postępowania nadzorczego zostały zasygnalizowane uwagi wymagające wprowadzenia zmian. Uchylony w całości z § 11 ust. 2 mówiący o obowiązkach organizatora imprezy masowej zawarty jest z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62, poz. 504 z 2009 r. z późn. zm.). Uchylony w całości z § 12 ust. 7 mówiący o obowiązku okazania faktur za wywóz nieczystości ciekłych zawarty jest w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.). Przedłożone w uchwale propozycje zapisów mają na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego nieprawidłowych i niespójnych norm. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm.) zmieniane zapisy uchwały zostały zaopiniowane przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Uchwały powyżej opisane zostały w terminie określonym w przepisie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przedłożone Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął wobec tych aktów rozstrzygnięć nadzorczych. Uznając jednak, że niektóre ich postanowie-

nia w sposób istotny naruszają prawo, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanej, skierował skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 4 ust. 1 pkt 1 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., Nr 391 z późn. zm.);
- § 4 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 12 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 oraz załącznika nr 2 do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 13 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 16 ust. 4 we fragmencie: „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 17 ust. 3 i ust. 4, § 17 ust. 6, ust. 7 i ust. 8 uchwały oraz załącznika nr 3 do uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniając zawarty w skardze wniosek kasacyjny skarżący organ nadzoru wskazał – powołując się na przepisy art. 94 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że uchwały podejmowane przez radę gminy muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, a zapisy zawarte w uchwałach nie mogą tych przepisów naruszać. Następnie przywołał przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podając jednocześnie, że zawarte w tym przepisie wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno zamieszczać w takim akcie postanowień wykraczających poza katalog zawarty w art. 4 ust. 2 powoływanej ustawy.

Katalog ten ma jednak charakter obligatoryjny, co powoduje, że w uchwale muszą być uregulowane wszystkie kwestie w nim uwzględnione.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w zaskarżonym §4 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kłodzko postanowiła, że: „Właściciele nieruchomości realizują obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości poprzez utrzymanie w należytym stanie estetycznym i porządkowym nieruchomości (budynki, ogrodzenia) dbanie o jej wygląd oraz wykaszanie chwastów”.

W ocenie organu nadzoru, określanie w regulaminie powinności utrzymania przez właścicieli w czystości i porządku poprzez utrzymanie w należytym stanie estetycznym i porządkowym nieruchomości (budynków, ogrodzeń) dbanie o ich wygląd oraz wykaszanie chwastów nie mieści się w zakresie spraw przekazanych Radzie do uregulowania w regulaminie.

Ponadto, nałożony przez Radę Gminy Kłodzko wymóg estetycznego utrzymania nieruchomości przez właściciela odnosi się do sfery subiektywnych odczuć poszczególnych podmiotów, do których adresowany jest przedmiotowy przepis regulaminu. Zastosowane w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały pojęcie estetyki nie ma charakteru obiektywnego, ma natomiast charakter ocenny, niejasny i w pełni subiektywny, a w konsekwencji czego jego stosowanie może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Z kolei niejasne zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stoją w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane.

Skarżący organ zwrócił też uwagę, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przywoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przywoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przywoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy

od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzony przez Radę Gminy Kłodzko obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości poprzez utrzymanie w należytym stanie estetycznym i porządkowym nieruchomości (budynki, ogrodzenia) dbanie o jej wygląd oraz wykaszanie chwastów wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Natomiast w § 4 ust. 2 Rada postanowiła, że: „Do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej, lód należy posypać piaskiem w celu zlikwidowania śliskości, a po ustaniu przyczyn jego zastosowania piasek należy niezwłocznie uprzątnąć”.

W ocenie organu nadzoru, w § 4 ust. 2 kwestionowanej uchwały wykroczone poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązując właścicieli nieruchomości do nieuzasadnionego usuwania śliskości poprzez posypywanie piaskiem, a po ustaniu przyczyn jego zastosowania do niezwłocznego uprzątnięcia piasku.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b przytaczanej ustawy – regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Brak jest więc podstaw prawnych do rozszerzenia tego obowiązku i nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania śliskości i określonych materiałów po zakończeniu likwidacji śliskości, bowiem realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Przekroczeniem granic delegacji ustawowej jest ponadto zamieszczenie w treści regulaminu zapisu nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek usuwania z części nieruchomości służących do użytku publicznego śliskości poprzez posypywanie odpowiednimi środkami.

Następnie Wojewoda Dolnośląski podał w uzasadnieniu, że treścią § 12 uchwały Rada Gminy m.in. zobowiązała właścicieli nieruchomości do złożenia Wójtowi Gminy Kłodzko oświadczenia o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości (§ 12 ust. 3 uchwały). Termin coroczny na składanie powyższego oświadczenia został wyznaczony na 31 stycznia każdego roku (§ 12 ust. 4 uchwały), a wzór przedmiotowego oświadczenia został ustanowiony załącznikiem nr 2 do kwestionowanej uchwały. (Skarżący organ nadmienił, że w § 12 ust. 5 uchwały nastąpiła błędna numeracja w załączniku z numeru 1 na numer 2).

Zdaniem zatem organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do wprowadzania w § 12 ust. 3 do ust. 5 kwestionowanej uchwały obowiązku składania przez właścicieli nieruchomości Wójtowi Gminy Kłodzko oświadczenia o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości, w tym do składania dokumentów w tej sprawie.

Obowiązki z zakresu postępowania z nieczystościami ciekłymi zostały uregulowane wyczerpująco przez samego Ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Ponadto – zdaniem organu – poza kompetencją pozostaje, zapis uregulowany przez Radę Gminy w samym załączniku nr 2 do uchwały, w którym określono, że: „Brak oświadczenia w powyższym terminie spowoduje przeprowadzenie kontroli gospodarki ściekowej na nieruchomości”, bowiem brak jest podstaw prawnych uzasadniających uregulowanie przez Radę powyższego środka represyjnego w przypadku niezłożenia przez właściciela nieruchomości oświadczenia o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości w wyznaczonym przez Gminę terminie.

Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w art. 6 ust. 1 ustawy uregulowano sposób dokumentowania realizacji obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b czyli pozbywania się nieczystości ciekłych. Zgodnie z tym przepisem dowodami takimi są stosowna umowa wraz z dowodami opłat za usługi. Jak już zatem wyżej wskazywano, artykuł 4 ustęp 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zamknięty katalog elementów, które powinien regulować regulamin czystości i porządku. Takie rozwiązanie legi-

slacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ stanowiący gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Uzasadniając kolejny zarzut skarżący organ wskazał, że w § 13 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: „Właściciele nieruchomości, w celu ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, obowiązani są do minimalizowania używania opakowań jednorazowych, oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania lub naprawy przedmiotów użytkowanych”.

Tym samym na właścicieli nieruchomości nałożone zostały obowiązki w postaci:

- 1) minimalizowania używania opakowań jednorazowych,
- 2) podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów.

Powyższy zapis uchwały zamieszczono w jej Rozdziale 5 regulującym wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Na podstawie bowiem art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązkowo należy określić także wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Kontynuując argumentację w tym zakresie Wojewoda Dolnośląski przedstawił szczegółowo stosowne postanowienia Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Dolnośląskiego 2012 wynikające z załącznika do uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 czerwca 2012 r. nr XXIV/616/12.

W ocenie organu nadzoru z samych postanowień wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, z którym zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach § 13 uchwały powinien korespondować i być z nim zgodny, nie sposób wywieść kompetencji, która upoważniałaby do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania użytkowanych przedmiotów. Określając bowiem w wojewódzkim planie gospodarki odpadami sposób osiągnięcia celów długoterminowych i krótkoterminowych w zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi mówi się tam jedynie o wspieraniu działań edukacyjnych w celu promocji produktów bez opakowań oraz opakowań wielokrotnego użytku. W pozostałym natomiast zakresie cele te mają zostać zrealizowane poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej w zakresie selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych oraz w zakresie sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych. Z tego wniosek, że ewentualne wymagania nałożone w tym zakresie na właścicieli nieruchomości mogą zostać ujęte w regulaminie czystości co najwyżej w formie zaleceń i pouczeń (jako działań o charakterze edukacyjnym). Niedopuszczalne jest natomiast na tej podstawie nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków. Ponadto plan gospodarki odpadami nie posiada charakteru normatywnego, obowiązuje jedynie „wewnątrz” administracji, w związku z czym jego postanowienia nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Skarżący organ zwrócił też uwagę na problem skutecznej kontroli realizowania tak ustanowionego obowiązku.

Ponadto zaznaczył, że materię spraw objętą postanowieniami § 13 uchwały, w szerszym kontekście reguluje już art. 18 ust. 1 ustawy o odpadach.

Następnie Wojewoda Dolnośląski wskazał w uzasadnieniu, że w § 16 ust. 4 uchwały Rada Gminy Kłodzko postanowiła, że: „Właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych zobowiązani są do niedopuszczania do powstania wobec innych osób zamieszkujących nieruchomość uciążliwości spowodowanych przez zwierzęta (hałas, odory) oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach”.

Uchwała ustalająca szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, na której rada ją uchwaliła.

Cechą charakterystyczną aktów prawa miejscowego jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź przyznają im określone uprawnienia.

Zdaniem skarżącego organu Rada Gminy Kłodzko, umieszczając w przedmiotowej uchwale obowiązek stosowania się przez właścicieli i opiekunów zwierząt domowych do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach, wprowadziła przepisy prawa wewnętrznego do aktu o charakterze powszechnie obowiązującym w wyniku czego wykroczyła poza zakres przyznanej jej kompetencji do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,

mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przemieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w ramach jednego aktu stanowi również naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.

Organ nadzoru zwracał ponadto uwagę, że Rada Gminy nie może dokonać subdelegacji kompetencji, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na rzecz podmiotów kompetentnych do wydawania wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach. Akty o charakterze wewnętrznym wydawane przez takie podmioty nie mogą stanowić aktów prawa miejscowego, a poprzez zapis § 16 ust. 4 uchwały Rada Gminy Kłodzko spowodowała, że przepisy regulaminu wewnętrznego nabrały charakteru przepisów powszechnie obowiązujących.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzony przez Radę Gminy Kłodzko w § 16 ust. 4 obowiązek stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomości wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że przepisem zawartym w § 17 ust. 3 i ust. 4 Rada Gminy Kłodzko postanowiła, iż „Zakazuje się wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy. Zakaz ten nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników, (ust. 3) Zakazuje się wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych, (ust. 4).”

W ocenie organu nadzoru, wyżej wymienione przepisy wykraczają poza normę kompetencyjną przyznaną organowi stanowiącemu do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie).

Ustawodawca nie upoważnił bowiem Rady Gminy do sformułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej 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. Ponadto – zdaniem skarżącego organu – regulowane przez Radę Gminy Kłodzko zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Kłodzko. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym – zdaniem organu nadzoru – nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy.

Wojewoda Dolnośląski wskazał też w uzasadnieniu, że w § 17 ust. 6, ust. 7 i ust. 8 Rada Gminy Kłodzko postanowiła, że:

„6. Właściciele lub opiekunowie psów zobowiązani są złożyć do Wójta Gminy Kłodzko oświadczenie o ilości posiadanych psów.

7. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 6 właściciele lub opiekunowie obowiązani są składać corocznie w terminie do 31 stycznia każdego roku.

8. Wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały”.

Rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Wprowadzenie zatem obowiązku składania do Gminy oświadczeń o ilości posiadanych psów, wyznaczanie terminów do składania przedmiotowych oświadczeń oraz regulowania ich wzoru, należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwo-

ścią dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Artykuł 4 ustęp 2 podpunkt 6 powołanej ustawy, nie może zatem stanowić podstawy nałożenia obowiązku informowania organów gminy o liczbie posiadanych psów, gdyż *expressis verbis* zawiera materialno-prawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów wspólnych. Składanie oświadczenia o ilości posiadanych psów nie może zostać uznane za obowiązek mający na celu ochronę przed zagrożeniem, uciążliwością czy zanieczyszczeniem terenów wspólnych.

Zdaniem skarżącego organu w kontekście ochrony przed ewentualną uciążliwością dla ludzi wynikającą z utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych większej ilości zwierząt domowych należy zwrócić uwagę na zapisy art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 2 września 2013 r. Rada Gminy Kłodzko wniosła o oddalenie skargi jako niezasadnej.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze Rada wyjaśniła, że: w § 4 ust. 1 pkt 1 po zmianie (uchwała nr 350/VI/2013 Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko) Rada uchwaliła, że właściciele nieruchomości realizują obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości poprzez: „1. utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku oraz w należyтым stanie sanitarno-higienicznym i estetycznym”. Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie mieści się w zakresie spraw przekazanych Radzie do uregulowania i narusza art. 4 ust. 2 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), a nadto zawiera pojęcia nieostre, subiektywne. W ocenie Rady Gminy zarzut jest bezpodstawny. Treść tego postanowienia nakłada na właścicieli nieruchomości konkretne obowiązki, a pojęcie „w estetycznym stanie” jest wyrazem powszechnie zrozumiałym i używanym;

w § 4 ust. 1 pkt 2 Rada postanowiła, że właściciele nieruchomości realizują obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości poprzez: „2. niezwłoczne przystąpienie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (chodniki, ścieżki, aleje)”. W ocenie Rady Gminy na właścicieli nieruchomości nie nałożono nowych obowiązków, a jedynie doprecyzowano podstawowe obowiązki, jakie na nich ciąży z mocy ustawy, a postanowienia Regulaminu wyłącznie uzupełniają wydane przez ustawodawcę przepisy w tym zakresie;

zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) również w § 12 ust. 3 ust. 4 i ust. 5 jest bezpodstawny. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) gminy prowadzą ewidencję: zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej. Postanowieniami Regulaminu Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do złożenia stosownego oświadczenia w sprawie uregulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości, a przepis taki pozwala stworzyć stosowną ewidencję tych zbiorników, pozyskać wiedzę na temat gospodarki ściekowej na poszczególnych nieruchomościach;

na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy Rada Gminy została zobowiązana do uregulowania w Regulaminie częstotliwości sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, nieczystości ciekłych z terenów nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W wykonaniu tego przepisu Rada w § 12 ust. 3–5 nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek składania Wójtowi oświadczeń o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie, natomiast w ocenie Rady nie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego do takiego uregulowania, a doprecyzowania zawarte w Regulaminie nie stanowią nałożenia na właścicieli nowych obowiązków;

zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) również w § 16 ust. 4 jest niezasadny. Powyższy przepis ustawy stanowi, że regulamin powinien zawierać między innymi obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie Rady Gminy osoby zamieszkujące budynki wielolokalowe, a utrzymujące zwierzęta domowe powinny przestrzegać przepisów dotyczących właściwego utrzymania zwierząt oraz wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach, o ile takie zostały sporządzone. Regulaminy te mogą ale nie muszą być tworzone przez wspólnoty czy zarządców wspólnot, jednakże w momencie, gdy wewnętrzny regulamin na danej nieruchomości istnieje, właściciel zwierzęcia powinien respektować jego zapisy;

zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) również w § 17 ust. 3 i 4 jest bezpodstawny. Rada Gminy zobligowana jest do zapisu w Regulaminie obowiązków dotyczących osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Korzystając z tej delegacji Rada Gminy ustanowiła zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej a także na tereny placów gier i zabaw, piaskownic, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych. Zdaniem Rady Gminy zapis taki pozwoli w pełni zapewnić ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) również w § 17 ust. 6 ust. 7 i ust. 8 jest niezasadny. Rada Gminy uchwalając Regulamin zapisała w nim, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe. Jednym z takich obowiązków jest zobowiązanie właścicieli lub opiekunów zwierząt do złożenia Wójtowi Gminy Kłodzko oświadczeń o ilości posiadanych psów. Taki zapis ma na celu między innymi stworzenie bazy danych dotyczącej ilości posiadanych psów przez właściciela. W powiązaniu tej bazy z bazą psów poddanych obowiązkowym szczepieniom przeciwko wściekliźnie będzie można wychwycić te psy, które nie zostały zaszczepione i wszcząć odpowiednie postępowanie wobec ich właściciela, a to pozwoli na ochronę przed zagrożeniem jakie może stwarzać niezaszczepione zwierzę.

W zakończeniu uzasadnienia wniosku o oddalenie skargi Rada Gminy Kłodzko stwierdziła, że organ nadzoru nie wykazał w sposób przekonujący istotnego naruszenia prawa poprzez wprowadzenie w życie niektórych postanowień Regulaminu, a nawet gdyby przyjąć, że zaskarżone postanowienia naruszają ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to w ocenie Rady naruszenia te są nieistotne.

Zaskarżając natomiast uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013 zmieniającą uchwałę w sprawie wyprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 1 pkt 4 we fragmencie: „1) utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku oraz w należytym stanie sanitarno-higienicznym i estetycznym” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., Nr 391 z późn. zm.);
- § 1 pkt 13 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- § 1 pkt 15 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W uzasadnieniu skargi przedstawiona została argumentacja zbieżna z zamieszczoną w uzasadnieniu skargi wniesionej na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko w odniesieniu do wniosku kasacyjnego dotyczącego § 4 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 4 i § 17 ust. 7 tej uchwały.

W doręczonej Sądowi w dniu 2 września 2013 r. odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kłodzko podtrzymała stanowisko przyjęte w odpowiedzi na skargę wniesioną przez Wojewodę Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nnr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko w odniesieniu do zarzutów dotyczących § 4 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 4 i § 17 ust. 7 tej uchwały.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 13 listopada 2013 r. Sąd – uwzględniając wniosku zawarte w skargach – postanowił na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., Nr 270, poz. 1101 z późn. zm.) połączyć sprawy ze skarg Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko o sygnaturze



II SA/Wr 576/13 i na uchwałę Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013 zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko o sygnaturze II SA/Wr 577/13 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia i prowadzić je pod sygnaturą II SA/Wr 576/13.

Pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje obie skargi i wniosła o zasądzenie kosztów wg norm przepisanych, natomiast pełnomocnik Rady Gminy Kłodzko wniosła o oddalenie skarg.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:**

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 względem 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. z 2012 r. Nr 270, poz. 1101 z późn. zm.), a także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż określone w pkt 5 podejmowanych z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 powołanej ustawy).

Zasada legalności obowiązująca w postępowaniu sędowoadministracyjnym obliguje Sąd do kontroli aktu administracyjnego pod względem zgodności z prawem, co w konsekwencji oznacza, że wojewódzki sąd administracyjny ocenia, czy zaskarżony akt jest zgodny z prawem obowiązującym w dacie jego wydania. Zauważyć również trzeba, iż z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Treść przytoczonego przepisu wskazuje, że czynności organów państwowych winny opierać się na przyznanej organom kompetencji. Zasadę legalności w odniesieniu do samorządu terytorialnego konkretyzuje art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o s.g., uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 tej ustawy. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 wskazanej ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. Po upływie tego terminu organ ten traci bowiem kompetencje do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy i w myśl art. 93 ust. 1 ustawy o s.g., chcąc doprowadzić do wyeliminowania jej z obrotu prawnego, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Możliwość uwzględnienia skargi wniesionej w takim trybie ustawodawca przewidział w przepisie art. 147 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego Sąd rozpoznając skargę na uchwałę gminy orzeka o nieważności tej uchwały albo stwierdza, że wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

Z przepisu art. 91 ust. 1 i 4 powoływanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. 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 uwzględnione zostały w treści art. 91 ust. 4 powoływanej ustawy, sankcjonującym w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych rodzajów aktów organu gminy.

Rozpoznając sprawę Sąd podzielił pogląd prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, wg którego odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowania w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 kpa, ustanawiającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. Wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Do tej kategorii naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej podjęcia określonego rodzaju uchwały, podjęcie uchwały o treści nie przewidzianej w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, ONSA 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97 ONSA 1998, Nr 3, poz. 79). Akceptując prezentowane dotychczas w tym przedmiocie poglądy, Sąd rozpoznając sprawę prowadził swoją ocenę w ramach tak określonych przesłanek istotnego naruszenia prawa i uwzględniając te przesłanki oraz wskazane wcześniej kryterium legalności stwierdził konieczność wyeliminowania zaskarżonych przez organ nadzoru uchwał w zakresie wynikającym z treści punktu I i II wyroku.

Zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisy zamieszczone zostały przez Radę Gminy Kłodzko w uchwale z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012 podjętej w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko oraz w uchwale z dnia 14 marca 2013 r. nr 350/VI/2013 zmieniającej uchwałę nr 291/VI/2012 powyżej opisaną.

Podstawę prawną tych aktów stanowiły m.in. przepisy art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wcześniej powoływanych. Z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma status aktu prawa miejscowego.

Istotne zatem jest, że stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, organy samorządu terytorialnego (w tym organy gminy) ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W świetle tego przepisu, kompetencja organu gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest ustawami, zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Wszelkie działania władcze muszą mieć zawsze wyraźną podstawę ustawową, przede wszystkim w przepisach prawa materialnego (zob. M. Stahl, Dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980–2010, nr 5–6/2010, s. 404–406).

Nie może zatem budzić wątpliwości, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a przepisy aktu prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw.

Podstawę prawną do działań organu samorządu gminy w zakresie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stanowi art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepisy te przewidują, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określający szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące kwestii wymienionych w ust. 2 tego artykułu.

W katalogu zawartym w tym przepisie ustawodawca zobligował radę gminy do uregulowania kwestii dotyczących:

- 1) 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 przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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.

Prawidłowo Wojewoda Dolnośląski wskazuje w skargach, że ustanowiony treścią przywołanego powyżej przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach katalog kompetencji ma charakter zamknięty, co sprawia, że organy stanowiące gmin nie mogą określać o regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenach gmin kwestii, które nie zostały zamieszczone w zakresie ustawowym.

W regulaminie mogą i powinny znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot zawiera się w granicach określonych przez powołany powyżej przepis.

Należy zaakceptować również twierdzenie Wojewody Dolnośląskiego o konieczności przyjmowania w regulaminie, jako akcie prawa miejscowego zapisów konkretnych, precyzyjnych i nie budzących wątpliwości interpretacyjnych.

Oczywistość treści przepisu prawa i jej zrozumienie przez adresatów są gwarantem prawidłowego realizowania tego przepisu i ewentualnego egzekwowania. Nie można zatem kwestionować normy prawa miejscowego z użyciem pojęć językowo niejednoznacznych, umożliwiających dowolne rozumienie ze względu na wprowadzony do jego treści element subiektywizmu.

Z tych względów Sąd uznał za zasadne zarzuty dotyczące treści § 4 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały regulaminowej oraz § 1 pkt 4 we fragmencie: „1) utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku oraz w należytym stanie sanitarno-higienicznym i estetycznym” zaskarżonej uchwały zmieniającej.

Sąd podziela też ocenę skarżącego organu nadzoru co do kwalifikowanej wadliwości zapisów zawartych w § 12 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 zaskarżonej uchwały regulaminowej oraz załącznika nr 2 do tej uchwały, a także treść § 1 pkt 13 zaskarżonej uchwały zmieniającej.

W kwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego ustaleniach Rada Gminy Kłodzko zobowiązała właścicieli nieruchomości do składania Wójtowi Gminy Kłodzko corocznie oświadczenia o sposobie regulowania gospodarki ściekowej na nieruchomości, wskazując jednocześnie termin przed upływem którego należy tej czynności dokonać oraz określiła w formie załącznika nr 2 do uchwały wzór takiego oświadczenia.

W tym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę – co podkreślił organ nadzoru w uzasadnieniu skargi, że obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie postępowania z nieczystościami ciekłymi zostały w sposób wyczerpujący uregulowane w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2, 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W uznaniu Sądu w granicach kompetencji przyznanej Radzie Gminy przez ustawodawcę w stanowiącym podstawę prawną zaskarżonych aktów przepisie art. 4 ust. 2 (pkt 3) powołanej powyżej ustawy nie zawiera się upoważnienie do obligowania właścicieli nieruchomości do składania corocznie oświadczenia o sposobie uregulowania gospodarki ściekowej, ani do sankcjonowania zaniechania w tym przedmiocie. Prawidłowo – zdaniem Sądu – Wojewoda Dolnośląski w motywach skargi wyjaśnia, że powszechnie obowiązujący charakter norm przyjętych aktem uchwałodawczym zobowiązuje do kwestionowania ich treści wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, ale przede wszystkim w sposób precyzyjnie i ściśle realizujący delegację ustawową i z zachowaniem reguł prawidłowej legislacji, które m.in. zakazują regulowanie w akcie wykonawczym gminnym kwestii już uregulowanych normą prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi.

Sąd uznał również za uzasadniony zarzut odnoszący się do § 13 zaskarżonej uchwały regulaminowej, w którym Rada Gminy Kłodzko zobowiązała właścicieli nieruchomości do minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do wykorzystania lub naprawy użytkowanych przedmiotów.

Sąd – akceptując w całości argumentację zastosowaną w odniesieniu do tego zapisu uchwały przez Wojewodę Dolnośląskiego w uzasadnieniu skargi – uznał za właściwe podkreślić, że kwestionowany przepis nie odpowiada dyspozycji ustawodawcy zawartej w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązków w nim określonych nie można bowiem wyprowadzić – jak wymaga tego ustawodawca – z właściwego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Dolno-

śląskiego. Niezależnie od tego, że kwestie objęte treścią zaskarżonego § 13 uchwały regulaminowej stanowią przedmiot unormowań art. 18 ust. 1 ustawy o odpadach, należy też wskazać, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest aktem, którego ranga pozwala na formułowanie nowych obowiązków wobec właścicieli nieruchomości. W akcie tym w zakresie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dopuszczalne jest kierowanie do adresatów norm jedynie zaleceń, pouczeń i zapisów o charakterze edukacyjnym, mających kreować pewne zachowania w sferze postępowania z odpadami.

Sąd orzekając o wyeliminowaniu z obrotu prawnego § 16 ust. 4 zaskarżonej uchwały regulaminowej w fragmencie: „oraz stosowania się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących na nieruchomościach” uznał racje Wojewody Dolnośląskiego stwierdzającego, że zobligowanie określonej grupy adresatów (tj. właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych w budynkach wielorodzinnych) w akcie prawa powszechnie obowiązującego do stosowania się do aktów wewnętrznych stanowi istotne naruszenie prawa i koliduje z rangą aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku. Prawidłowa też – w uznaniu Sądu – jest ocena skarżącego organu, że skompilowanie w jednym akcie o określonym statusie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, którą ustanawia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd – uwzględniając wniosek kasacyjny dotyczący § 17 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 oraz załącznika nr 3 do uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 30 listopada 2012 r. nr 291/VI/2012, a także § 1 pkt 15 uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 14 marca 2013 r. Nr 350/VI/2013 podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego uznającego, że przepisy te wykraczają poza granicę kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed uciążliwością lub zagrożeniem dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku poprzez treść art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

Zdaniem Sądu prawidłowa jest ocena skarżącego organu nadzoru, zgodnie z którą kwestie związane z warunkami korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, podejmowanej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W tym przepisie ustrojowym bowiem ustawodawca upoważnił organ uchwałodawczy gminy do ustanowienia zasad i trybu korzystania z takich obiektów i urządzeń. Nie można natomiast umocowania do stanowienia regulacji w tym zakresie wyprowadzać z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tym bardziej, jeżeli następują w formie zakazów.

Przepis ten nie upoważnia też do obligowania właścicieli lub opiekunów psów do składania oświadczeń Wójtowi Gminy o ilości posiadanych psów i określania terminu dokonania tej czynności oraz formy dokumentu.

W ocenie Sądu na całkowitą akceptację zasługuje twierdzenie Wojewody Dolnośląskiego, że obowiązek złożenia corocznie oświadczenia o ilości posiadanych psów nie może być interpretowany jako obowiązek, osoby utrzymującej zwierzęta domowe, mający na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, który uwzględnił ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, niezależnie od faktycznych możliwości prawidłowego realizowania takiego obowiązku.

Sąd nie dopatrył się natomiast naruszenia prawa przez Radę Gminy Kłodzko w objętym skargą zapisie § 4 ust. 2 uchwały w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko, w którym Rada postanowiła, że do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej lód należy posypać piaskiem w celu zlikwidowania śliskości, a po ustaniu przyczyn jego zastosowania piasek należy niezwłocznie uprzątnąć.

Powyższy zapis został przyjęty w ramach realizowania przez Radę Gminy ustawowego obowiązku określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Zdaniem Sądu w składzie orzekającym w kontekście tak sformułowanej dyspozycji ustawowej nie można uznać, że zobowiązanie właścicieli nieruchomości do posypania piaskiem warstwy lodowej i uprzątnięcia piasku stanowi przekroczenie granic kompetencji ustawowej.

Ponadto w ocenie Sądu obowiązki, o których mowa we wskazanym powyżej przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy postrzegać poprzez cel ustawy, a sposób ich konkretyzowania w akcie gminnym poprzez dopuszczalność uwzględniania warunków lokalnych np. środowiskowych czy terenowych.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosując przepis art. 147 § 1 i art. 151 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt IV wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania wynika z treści art. 200 tej samej regulacji, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo określone wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej.