



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8946

### WYROK NR IV SA/PO 319/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków**

Sygn. akt IV SA/Po 319/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej Żerkowa

z dnia 17 listopada 2017 r. nr XXX/198/17

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 2 pkt 1, § 7, § 8, § 10 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 1-2 i ust. 17, § 13, § 14 ust. 2 pkt 1 lit. b i c, § 16 ust. 1 w zakresie sformułowania „,oraz obszary w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni”;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

#### UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 17 listopada 2017r., nr XXX/178/17 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków.

Uchwale powyższej zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego:

- art.4 ust. 2 pkt 1d ustawy z dnia 13 września 1996r.o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018r.,poz. 1454, dalej u.c.p.g.), poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie

w § 5 ust. 2 pkt 1 regulaminu, możliwości naprawy pojazdów poza warsztatami naprawczymi do określonego zakresu i uzależnienie ich od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 7 i § 8 regulaminu obowiązków w zakresie warunków umiejscowienia pojemników na odpady oraz ich wyposażenia;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., poprzez przekroczenie ustawowej delegacji i wskazanie w § 10 ust. 3 sposobów pozbywania się odpadów niebezpiecznych ;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 11 ust. 1 zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady m.in. śniegu, lodu, gorącego popiołu, odpadów budowlanych i rozbiórkowych czy odpadów pochodzących z działalności gospodarczej w tym rolniczej ;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 17 zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz ośliaków z obornika do zbiorników bezodpływowych;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., poprzez wprowadzenie w § 13 obowiązków określonego postępowania ze wskazanymi odpadami;

- art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 14 ust. 2 pkt 1b i 1c regulaminu obowiązków niepozostawiania psa bez nadzoru oraz w zakresie odpowiedniego stanu kopców i ogrodzeń;

- art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., poprzez nieprawidłowe określenie w § 16 ust. 1 terenów podlegających obowiązkowej deratyzacji.

Wskazując powyższe uchybienia, w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2018.1302) wniesiono o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 pkt 1, § 7, § 8, § 10 ust. 3, § 11 ust. 1, ust. 2 i ust. 17, § 13, § 14 ust. 2 pkt 1 b i 1 c, § 16 ust. 1 zaskarżonego regulaminu.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że w dniu 17 listopada 2017r., Rada Miejska Żerkowa podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków nr XXX/198/17. Delegację ustawową dla podjęcia skarżonej uchwały stanowi art.4 ust.2 i 2 u.c.p.g. Przyznane radzie gminy kompetencje ograniczone zostały ustawą do ustalenia w regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w ściśle określonym zakresie. Organ nie może dokonywać regulacji prawnych poza zakresem, do którego został upoważniony. Elementy wskazane w art.4 ust.2 ustawy mają charakter wyczerpujący. Nie jest więc dopuszczalna wykładnia rozszerzająca tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, których w nim nie wymieniono (wyrok NSA z 8.11.1012r., sygn. akt II OSK 2012/12). Przepis art.4 ust 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących inne zagadnienia niż w nim wskazane. Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Żerków stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zakorzenionymi poglądami orzecznictwa i doktryny, akty prawa miejscowego muszą zawierać jedynie przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym - § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r.w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Akty te nie mogą także powtarzać zapisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych). Takie powtórzenia traktowane są jako rażące naruszenie prawa - wyrok WSA w Poznaniu, sygn. akt IV SA/Po 431/11.

Skarżący podkreślił, że w zaskarżonym regulaminie kilkakrotnie Rada dopuściła się przekroczenia ustawowego upoważnienia do stanowienia norm prawa miejscowego.

W § 5 ust.2 pkt 1, Rada ograniczyła możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami wskazując zakres przedmiotowy tych napraw (drobne), a nadto uzależniając je od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości.

Naruszenie prawa ma miejsce także w odniesieniu do § 7 oraz 8 regulaminu. Przepisami tymi Rada wskazała warunki jakim muszą odpowiadać miejsca posadowienia pojemników na odpady, a także wprowadziła obowiązek ich zabezpieczenia przed przedostaniem się wód opadowych, dostępem zwierząt oraz oznaczenia nazwą ulicy i numerem posesji.

W zaskarżonym akcie, przekraczając delegację ustawową, Rada przyjęła regulację § 10 ust.3 dotyczącą postępowania z odpadami niebezpiecznymi.

Kolejna nieprawidłowość ma miejsce w § 11 ust.1 i 2 regulaminu. Rada Gminy wprowadziła nim zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne i w koszach ulicznych m.in . śniegu, lodu, gorącego popiołu. Przepis ten wykracza poza delegację ustawową, która nie przewiduje w art.4 ust.2 ustawy kompetencji do regulowania obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie postępowania z odpadami innymi niż komunalne i nieczystości ciekłe.

Także poza delegacją ustawową został uchwalony § 11 ust. 17 regulaminu. Obowiązek oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i płynnych odchodów zwierzęcych nie został wymieniony przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nieprawidłowo również Rada Gminy określiła w § 13 wymagania wobec wytwórców odpadów komunalnych w zakresie wynikającym z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Zapisy te mają wprowadzić walor edukacyjny i poszerzający świadomość właścicieli nieruchomości na temat ograniczenia powstawania odpadów komunalnych, niemniej jednak nałożenie takich obowiązków w regulaminie czystości i porządku w gminie nie ma podstaw prawnych.

Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach upoważniła organy uchwałodawcze do uregulowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych w odniesieniu do terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nieuprawniona jest więc ingerencja Rady Gminy w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości, w tym w prawo własności (wyrok WSA w Gdańsku, sygn. akt II SA /Gd 134/19, wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 1350/18). Takiego rodzaju ingerencji dopatruje się skarżący w brzmieniu § 14 ust.2 pkt 1 c nakazującym utrzymywanie kojców i ogrodzeń w stanie uniemożliwiającym wydostanie się psów na zewnątrz. Również formułowanie obowiązku nie pozostawiania psa bez nadzoru nie mieści się w delegacji wypływającej z art.4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Organ uchwałodawczy pominął całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Poza tym, przepisy regulaminu mogą regulować jedynie obowiązki osób posiadających zwierzęta domowe w odniesieniu do terenów przeznaczonych do użytku wspólnego. Zapis § 14 ust.2 pkt 1b jest nieprecyzyjny w tym zakresie i dopuszcza różnorodną interpretację. W świetle tych argumentów także w powyższym zakresie regulamin winien być unieważniony.

Ostatnie zastrzeżenie odnosi się do § 16 ust. 1 regulaminu. Zdaniem skarżącego określenie terenów poprzez wskazanie „obszary w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni” nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę i skutkuje ułomnością, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt VIII SA/Wa 157/17; wyrok WSA w Warszawie., sygn. akt VIII SA/Wa 265/17).

Gmina Żerków w odpowiedzi na skargę uwzględniła argumenty zawarte w uzasadnieniu skargi odnoszące się do §5, 7, 8, 10, 11, 13, 16 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Żerkowa nr XXX/178/17 z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków, uznając w tym zakresie skargę za uzasadnioną.

Odnosząc się do zarzutu naruszania przez uchwałę art. 4 ust. 2 pkt.6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. z 2019r., poz.2010 ze zm.) Gmina podniosła, że w jej ocenie stanowisko skarżącego nie jest trafne.

Skarżący wskazuje, że Rada Miejska Żerkowa pominęła zapis art.10a ust.3 ustawy o ochronie zwierząt zabraniający „puszczania psów bez możliwości ich kontroli (...)”. Nie jest to, zdaniem Gminy, pojęcie tożsame ze sformułowaniem uchwały „niepozostawiania psów bez dozoru”.

Ponadto w ocenie Gminy zapis §14 ust. 2 pkt 1 Regulaminu stanowi wypełnienie obowiązku art.4 ust. 2 pkt. 6 ustawy określającego wymogi mające na celu ochronę przed zagrożeniem dla ludzi.

Na rozprawie Prokurator sprostował skargę w ten sposób, że nie wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 10 ust. 3, lecz wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 1 pkt 3.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "p.p.s.a.") stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - dalej jako "u.s.g.") zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasieński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13.09.1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, publ. Dz. U. z 2017, poz. 1289 j.t., dalej jako u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

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

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

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony)
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej Żerkowa z dnia 17 listopada 2017r., nr XXX/178/17 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żerków.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze Sąd wskazuje, że w jego ocenie są one częściowo zasadne.

Sąd wskazuje, że zasadny jest zarzut dot. § 5 ust. 2 pkt 1 Regulaminu w zakresie ograniczeń mycia i napraw pojazdów.

Należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie nieruchomości. Rada, podejmująca uchwałę w tym zakresie jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, w tym zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Organ nie może ograniczać możliwości wykonywania drobnych napraw technicznych pojazdów poza warsztatami samochodowymi. Uchwalając tej treści przepis Rada oparła się na upoważnieniu zawartym w art. 4 ust. 2 lit. c ustawy (wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi). Z delegacji ustawowej jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 124/19 i powołane tam orzecznictwo). Ustawa nie daje natomiast upoważnienia do formułowania i wprowadzania na podstawie wskazanego powyżej przepisu zakazów i ograniczeń. Trafnie więc skarga wskazuje, że organ uchwałodawczy gminy nie miał podstaw do wprowadzenia ogólnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Zatem wprowadzając takie ograniczenia Rada przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Jednocześnie, wprowadzając niedookreślone pojęcie - "drobne naprawy" i „brak uciążliwości”, Rada naruszyła sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. II SA/Bd 627/19).

Sąd wskazuje, że zasadny jest również zarzut dotyczący § 7 i 8 Regulaminu w zakresie miejsca posadowienia pojemników na odpady, ich zabezpieczenia i wyposażenia.

Rada Gminy nie jest upoważniona do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku co do posadowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie (por. II SA/Bd 1271/18). Obowiązki, dotyczące miejsc, w których ustawiane mają być pojemniki na odpady komunalne nie zostały określone w u.u.c.p.g. Nastąpiło zatem przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.u.c.p.g. Ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje do określenia w regulaminie 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 odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wskazanego uprawnienia nie można odnosić do miejsc i terenów, w których ustawiane są pojemniki (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 792/13, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 633/08 oraz z dnia 8 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 689/09, wszystkie publ. CBOSA). Istotne jest, aby właściciel nieruchomości wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych w taki sposób, by z kolei podmiot odbierający odpady miał możliwy dostęp do tych pojemników w czasie ustalonego odbioru odpadów. Rada Gminy nie jest upoważniona do określania obowiązku oznaczeń pojemników na odpady numerem i nazwą ulicy. Brak jest też upoważnienia do określania obowiązku zabezpieczeń pojemników przed dostępem zwierząt i dostawianiem się wód opadowych. Tym bardziej bezpodstawne jest warunkowanie odbioru odpadów od spełnienia takich wymagań.

Zasadny jest również zarzut dotyczący § 10 ust. 1 pkt 3 Regulaminu w zakresie postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Regulacja ta również w sposób istotny narusza prawo, skoro ustawa o odpadach i przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie regulują materię związaną z odpadami niebezpiecznymi. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczy zasad postępowania z odpadami komunalnymi. Na podstawie tej ustawy nie ma możliwości regulacji sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi.

Zasadny okazał się także zarzut dotyczący § 11 ust. 1 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy zakazała gromadzenia w pojemnikach na odpady śniegu, lodu, gorącego popiołu [...] Postanowienia te nie wynikają z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, wyroki WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 oraz z dnia 16 grudnia 2013 r. sygn. akt II SA/Po 916/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd176/15, <http://cbois.nsa.gov.pl>). Należy wskazać, że zasady postępowania z odpadami innymi niż komunalne regulują inne akty prawne, m.in. ustawa o odpadach.

Sąd wskazuje, że zasadny jest również zarzut dotyczący § 11 ust. 17 regulaminu w zakresie zakazu odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych. Regulacje te stanowią oczywiste przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż nie mają umocowania w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w tym przypadku w ustawie o odpadach oraz ustawie o nawozach i nawożeniu. Zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz podsiaków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe został nadto uregulowany w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (tekst jedn. Dz. U. z 014 r., poz. 393).

Brak jest podstaw prawnych do wprowadzania regulacji z § 13 regulaminu, który przewiduje, nie mające podstawy prawnej, nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązków mające na celu zmniejszanie ilości wytwarzanych odpadów. Sąd wskazuje, że obowiązki sformułowane § 13 regulaminu nie wynikają z upoważnienia ustawowego, a stanowią postulaty, czy informacje. Wynikające z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu (zob. np. wyroki WSA w Gdańsku: z 15 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Gd 407/19; z 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19, CBOSA).

Zasadny jest również zarzut dotyczący regulacji z § 14 ust. 2 pkt 1 b i c Regulaminu. Organ uchwałodawczy nałożył na osoby posiadające psy obowiązek sprawowania właściwej opieki poprzez niepozostawiania ich bez dozoru (lit. b), a także utrzymywanie kojców i ogrodzeń, w których przebywają psy w stanie uniemożliwiającym wydostanie się ich na zewnątrz (lit. c), co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przedmiotowa ustawa upoważnia organ jedynie do wprowadzenia regulacji w odniesieniu do terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nieuprawnione jest ingerowanie w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości, co do utrzymywania kojców i ogrodzeń w określonym

stanie. Obowiązek niepozostawiania psa bez nadzoru stanowi niezasadne powielenie materii uregulowanej w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którymi zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście.

Częściowo zasadny jest zarzut dotyczący § 16 ust. 1 Regulaminu w zakresie deratyzacji.

Sąd wskazuje, że zapis ten narusza art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p.g. Należy podkreślić, że organ gminy winien wskazać w regulaminie obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzania. Celem ww. upoważnienia ustawowego jest zobligowanie organu do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczegółowe usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji, jak również określenie terminów przeprowadzenia tego zabiegu na wskazanych obszarach. Organ wskazał termin deratyzacji w ust. 2, natomiast w ust. 1 wskazał konkretny obszar podlegających obowiązkowi deratyzacji w zakresie terenów zabudowy wielorodzinnej. Nie spełnia natomiast warunku szczegółowego określenia terenu wskazanie „obszarów w miejscach najbardziej zagrożonych bytowaniem gryzoni” i w zakresie tego zdania należy stwierdzić nieważność w § 16 ust. 1 regulaminu.

Z powyżej wskazanych powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części, w pozostałym zakresie skargę oddalił na podstawie art. 151 p.p.s.a., jak orzeczono w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska