

## Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. IV SA/Po 784/13

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz (spr.) Sędziowie WSA Donata Starosta WSA Tomasz Grossmann Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ś. .W na uchwałę Rady Miejskiej w Kórniku z dnia 27 lutego 2013 r. nr XXXI/360/2013 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku stwierdza nieważność: § 4 ust. 1; § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a – d; § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a – d; § 4 ust. 2 pkt 7, 8, 17, 20, 25, 26, 28; § 4 ust. 3 pkt 6; § 5 ust. 1; § 6 ust. 1-2; § 7 pkt 2-4; § 10 ust. 1-4; § 12; § 15 ust. 3 pkt 1 lit. a, b, h; § 15 ust. 3 pkt 2 lit. b, c; § 16 ust. 4 oraz § 17 zaskarżonej uchwały.

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 26 czerwca 2013 r. Prokurator Rejonowy w Ś. W. wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kórniku nr XXXI/360/2013 z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kórnik w części obejmującej § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b, c, d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, c, d, § 4 ust. 2 pkt 7, 8, 17, 20, 25, 26, 28, § 4 ust. 3 pkt 6, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1-2, § 7 pkt 2-4, § 10 ust. 1-4, § 12, § 15 ust. 3 pkt 1 lit. a, b, h, § 15 ust. 3 pkt 2 lit. b, c, § 16 ust. 4, § 17.

Zaskarżonej Uchwale zarzucił :

1. naruszenie przepisów § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, dalej ZTP) w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j t. Dz. U z 2012 r. poz. 391, dalej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) przez powtórzenie i modyfikację w poniższych postanowieniach przepisów zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b, c, d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, c, d, § 5 ust. 1 poprzez powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 5 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
2. naruszenie przepisów § 135 ZTP w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy przez zamieszczenie w poniższych postanowieniach przepisów regulujących sprawy wykraczające poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 1 i 2 ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku: usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości - § 4 ust. 2 pkt ; likwidowania śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zielone oraz drzewa - § 4 ust. 2 pkt 8; stosowania i gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego - § 4 ust. 2 pkt 17; umieszczenia na terenach publicznie dostępnych, a więc parkach, na targowiskach, placach zabaw itp. regulaminów korzystania z nich - § 4 ust. 2 pkt 20; usuwania nielegalnych wysypisk odpadów z terenu nieruchomości - § 4 ust. 2 pkt 25; natychmiastowego usuwania ewentualnych nieszczelności zbiornika bezodpływowego - § 4 ust. 2 pkt 26; przekazywania martwych zwierząt lub ich szczątków specjalistycznym firmom - § 4 ust. 2 pkt 28; poprzez nałożenie zakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu - § 4 ust. 3 pkt 6; poprzez nałożenie szczegółowych obowiązków dotyczących warunków umiejscowienia pojemników do których zbierana są odpady - § 6 ust. 1-2; poprzez nałożenie szczegółowych obowiązków dotyczących zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego i sanitarnego pojemników do zbierania odpadów, w szczególności obowiązku ich dezynfekcji nie rzadziej niż raz na kwartał - § 7 pkt 2-4; poprzez nałożenie zakazów gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu,

gorącego popiołu i żużlu oraz innych wymienionych tam materiałów, spalania w pojemnikach jakichkolwiek odpadów, gromadzenia odpadów z gospodarstw domowych w koszach na odpady usytuowanych przy drogach publicznych, przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego - § 10 ust. 1-4; poprzez nałożenie obowiązków dotyczących pozbywania się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt - § 12; poprzez nałożenie na właścicieli psów szczegółowych obowiązków dotyczących ich oznakowania, szczepienia, uiszczania opłaty od posiadania psa - § 15 ust. 3 pkt 1 lit. a, b, h; poprzez sformułowanie zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc - § 15 ust. 3 pkt 2 lit. b, c; poprzez uzależnienie możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonym z produkcji rolnej od zgody sąsiadów oraz Burmistrza Gminy - § 16 ust. 4; poprzez niewłaściwe wykonanie obowiązku wskazania obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji - § 16 ust. 4.

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów Uchwały w części wskazanej wyżej.

Prokurator podał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 kwietnia 2013r., nr KN-I4131.1.180.2013.5 Wojewoda Wielkopolski orzekł o nieważności następujących przepisów przedmiotowej Uchwały: §§ 4 ust. 2 pkt 9 – 14; 4 ust. 2 pkt 16, 18 19, 21, 24, 27, 29; 4 ust. 3 pkt 1 – 5; 4 ust. 3 pkt 7; 4 ust 3 pkt 10 -12; 5 ust. 7 w zakresie wyrazów "lub organizator" oraz § 15 ust. 2. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowane w regulaminie muszą dotyczyć jedynie tych kwestii, które wymienione zostały w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazuje się, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w art. 4 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej zaś w uchwale muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4. Należy w tym miejscu podkreślić, że powyższe wymagania jakim winien odpowiadać regulamin mają głęboki sens, albowiem w obecnym stanie prawnym każde niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kwestionowane w niniejszej skardze uregulowania zawarte w zaskarżonej uchwale stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, jak i regulują kwestię wykraczające poza granice upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej P.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola dokonywana przez sądy administracyjne sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Wynikający z przywołanych regulacji zakres kognicji sądów administracyjnych ograniczony został do kontroli sfery prawnej zaskarżonej decyzji administracyjnej. Ewentualne stwierdzenie uchybień w uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego akcie prawa miejscowego obliguje sąd, zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. do stwierdzenia nieważności aktu w całości lub w części, albo do stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności.

Natomiast doprecyzowanie przesłanek określających kompetencję sądu administracyjnego do podjęcia jednego ze wskazanych rozstrzygnięć zostało dokonane w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną w uzasadnieniu u.s.g.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Z kolei w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny kontrolując działalność administracji publicznej pozostaje zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. związany granicami sprawy, a nie granicami skargi. Nie będąc związany granicami skargi, sąd jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa oraz wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zgodnie z art. 4 ust. 1 in fine ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z regulacją konstytucyjną, akty prawa miejscowego to ustanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie powszechnie obowiązujące źródła prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są one stanowione zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe, muszą być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu, czy wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu określonych. Upoważnienie to nie może opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim nie wymienionych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007 r., str. 72). Jak jednak zauważa się w orzecznictwie, związek między upoważnieniem zawartym w ustawie a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie, w świetle art. 94 Konstytucji RP może być luźniejszy niż związek między upoważnieniem ustawowym a aktem podustawowym, w świetle art. 92 Konstytucji, zatem swoboda organu samorządu terytorialnego w przyjętej regulacji aktem prawa miejscowego jest większa, niż organu administracji publicznej przy stanowieniu aktu podustawowego (wyrok WSA w Poznaniu, sygn. akt [IV SA/Po 519/09](#), lex nr 569963). Przepisy Konstytucji oraz ustaw nie określają szczegółowo treści upoważnienia na wzór tego, jak czynią to w odniesieniu do rozporządzeń. Formalnie rzecz biorąc wystarczy, aby upoważnienie do ustanowienia aktów prawa miejscowego spełniało minimalne wymagania co do jego treści, a więc określało materię będącą przedmiotem regulacji oraz organ do niej upoważniony. Należy mieć jednak na względzie, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy należy do aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, stanowionym na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Lokalne organy prawodawcze, stanowiąc prawo powszechnie obowiązujące na określonym terytorium państwa muszą zachować pomiędzy ustawą, a stanowionym aktem dwojakiego rodzaju więź: formalną i materialną. Akt prawa miejscowego ma bowiem w swojej treści pozostawać zgodny z upoważnieniem, na podstawie którego został wydany (P. Chmielnicki, w: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007 r., str. 138-139). Dlatego w orzecznictwie sądowym podkreśla się, że rada gminy nie może zamieścić w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, pod rygorem dopuszczenia się istotnego naruszenia prawa, regulacji wykraczających poza katalog zagadnień określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy nie znajdujących uzasadnienia w przedmiotowej delegacji ustawowej (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt [II SA/Bk 627/09](#), lex nr 566006. Zob. też wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt [II OSK 1256/09](#), baza orzeczeń NSA, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt [II SA/Sz 994/08](#), lex nr 557043, wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn.

akt [II SA/Op 62/09](#), lex nr 509623, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt [II SA/Bd 611/08](#), Lex nr 509625).

W przedmiotowej sprawie upoważnienie do stanowienia przez organ jednostki samorządu terytorialnego przepisów prawa miejscowego w materii utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zostało określone w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Z kolei szczegółowe obowiązki właścicieli nieruchomości, celem zapewnienia utrzymania czystości i porządku zostały określone w art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 2002 r., do których to aktów zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2 – 7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z §137 załącznika rozporządzenia z 2002 r., który ma zastosowanie zgodnie z cyt. wyżej § 143 także do aktów prawa miejscowego w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie w nim przepisów oraz definicji unormowanych uprzednio w ustawie.

Z powołanych wyżej przyczyn za istotnie naruszające prawo uznać należało, jak zasadnie wskazał skarżący, regulacje zawarte w § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b, c, d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, c, d i § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu, ponieważ w zapisach tych dokonano powtórzeń oraz nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nieuprawnionym było powtórzenie i modyfikacja w § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a - d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a - d i § 5 treści art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku. Natomiast w myśl § 4 ust. 1 zaskarżonego Regulaminu "Obowiązki utrzymywania czystości i porządku na terenie nieruchomości należą do ich właścicieli". Z powyższego jednoznacznie wynika, że regulacja § 4 ust. 1 Regulaminu stanowi powtórzenie i niedopuszczalną modyfikację treści art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do § 4 ust. 2 pkt 1 lit a - d Regulaminu wskazać należy, że w powyższym paragrafie rada gminy wskazała, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez 1) w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi: a) zorganizowanie miejsca gromadzenia odpadów, wyposażenie nieruchomości w odpowiednie urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w sposób przewidziany niniejszym regulaminem, b) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych – zgodnie z § 5 i § 8 niniejszego regulaminu, c) selektywne zbieranie odpadów innych niż komunalne, powstających na terenie nieruchomości w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej, np. medycznych, elektrycznych oraz postępowanie z nimi zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, d) zbieranie odpadów niepodlegających selekcji do pojemników o wielkości i liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości w sposób opisany w niniejszym Regulaminie, 2) w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego: a) niezwłocznie po

opadach oczyszczanie ze śniegu, lodu i usunięcie śliskości nawierzchni chodnika oraz usunięcie błota i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, przy czym za chodnik uznaje się także wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną wzdłuż granicy nieruchomości, b) oczyszczanie ze śniegu i lodu realizowane winno być przez ich odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęcie działań w celu usunięcia lub co najmniej ograniczenia śliskości chodnika. Piasek użyty do tych celów należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyn zastosowania., c) zakaz zgarniania śniegu, lodu, błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. Usunięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości należy do zarządcy drogi, d) właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój.

Natomiast w myśl § 5 Regulaminu właściciel nieruchomości jest zobowiązany do wyposażenia jej w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych.

Odnosząc się do powyższych regulacji wskazać należy, że w myśl pkt 1 lit. a i b cytowanego art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin może wprowadzać obowiązek prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych oraz obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. I tak zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem nałożenie tego samego obowiązku w zaskarżonym Regulaminie stanowi powtórzenie i nieuprawnioną jego modyfikację poprzez nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu, prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zbierania odpadów nie podlegających selekcji do pojemników o wielkości uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., [IV SA/Po 789/13](#), dostępne na stronie internetowej CBOIS).

Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy). Zatem nałożenie tego samego obowiązku w zaskarżonym Regulaminie oraz powtórzenie definicji chodnika zawartej ww. przepisie stanowi niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowej. Powtórzeniem i zarazem nieuprawnioną modyfikacją regulacji ustawowej jest także zapis Regulaminu, który wskazuje, że właściciel nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój, ponieważ uprawnienie to wynika z przepisu art.5 ust. 1 pkt 4, w którym wskazano, że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Z powyższych względów zgodzić należy się z Prokuratorem, że regulacja § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a - d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a - d i § 5 ust. 1 stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto w poddanym sądowej kontroli Regulaminie zamieszczone zostały zagadnienia wykraczające ponad zakres upoważnienia ustawowego o którym stanowi art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przedstawione w art. 4 tej ustawy wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W § 4 ust. 2 pkt 7 Regulaminu nałożony został na właścicieli obowiązek utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie tj. usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, realizując w ten sposób zapis § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków. Tymczasem art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawnia gminy do nakładania tego rodzaju obowiązków na właścicieli nieruchomości.

W § 4 pkt 8 Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek likwidowania śliskości na dogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych zgodnie z wymogami art. 4 pkt 20 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zielni oraz drzewa, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych, ulicach i placach. Tymczasem brak jest upoważnienia w art. 4 ust. 2 ustawy do przyjęcia w regulaminie rozwiązania precyzującego technologię likwidowania śliskości i gołolędi.

Również w § 4 pkt 17 Regulaminu zobowiązującym właścicieli nieruchomości do stosowania oraz gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego w miejscach spełniających wymogi określone przepisami ustawy z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2000 r. nr 81, poz. 991 ze zm.) nałożono obowiązek, do którego Rada nie została upoważniona.

Z kolei w § 4 pkt 20 nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek umieszczenia na terenach publicznie dostępnych, a więc w parkach, na targowiskach, placach zabaw itp. regulaminów korzystania z nich, co również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ Rada nie została upoważniona do nałożenia tego rodzaju obowiązku.

W § 4 pkt 25 zobowiązano właścicieli nieruchomości do usuwania nielegalnych odpadów z terenu nieruchomości, a w § 4 pkt 26 zobowiązano do natychmiastowego usuwania ewentualnych nieszczelności zbiornika bezodpływowego. Nałożenie powyższych obowiązków również nie mieści się w katalogu wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, a szczególnie w zakresie czynności związanych z częstotliwością i sposobem pozbywania się odpadów komunalnych zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Również nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przekazywania martwych zwierząt lub ich szczątków specjalistycznym firmom stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Nałożenie w § 4 ust. 3 pkt 6 zakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu także stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Stosownie do treści delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego

użytku. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc.

Ponadto w § 6 ust. 1 – 2 nałożono na właścicieli nieruchomości szczegółowe obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do których zbierane są odpady oraz w § 7 ust. 2-4 nałożono na właścicieli nieruchomości szczegółowe obowiązki dotyczących zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego i sanitarnego pojemników do zbierania odpadów, w szczególności obowiązku ich dezynfekcji nie rzadziej niż raz na kwartał. Do określenia szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji tego obowiązku oraz miejsc usytuowania pojemników na terenie nieruchomości, a także częstotliwości dezynfekcji tych pojemników Rada Gminy nie została upoważniona.

Z kolei w §10 ust. 1-4 Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, baterii oraz innych wymienionych w tym przepisie materiałów, zabroniono spalania w pojemnikach jakichkolwiek odpadów komunalnych. Nałożenie powyższych zakazów również nie mieści się w kompetencjach Rady, bowiem nie posiada ona upoważnienia ustawowego do ich nakładania.

W § 12 Regulaminu zobowiązano natomiast właścicieli nieruchomości do pozbywania się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt w sposób obejmujący przekazanie zwłok zwierzęcia przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą w zakresie odbioru odpadów (...), natomiast w § 15 udt. 3 pkt 1 lit. a, b, h nałożono na właścicieli psów szczegółowe obowiązki dotyczące ich oznakowania, szczepienia, uiszczania opłaty od posiadania psa, a w §15 ust. 3 pkt 2 lit. b i c sformułowano zakaz wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Zobligowanie właściciela do pozbywania się zwłok padłych zwierząt w określony, w Regulaminie, sposób oraz nałożenie na właściciela psa obowiązków wskazanych wyżej nie mieści się w kompetencji Rady, co wynika z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z przepisu art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady sformułowanie zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc.

Poza granicę delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy wykracza również zapis § 16 ust. 4, który uzależnia możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonym z produkcji rolnej od zgody sąsiadów i Burmistrza. Jak trafnie podkreślono w skardze, wyłącznie prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, zaś przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich (por. też wyrok WSA z 15.06.2010 r., [II SA/Gd 212/10](#), CBOSA).

Również z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, w § 17 Regulaminu wskazano, że w terminach uzgodnionych z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Poznaniu zarządzać się będzie w miarę potrzeb, jednak co najmniej raz w roku, deratyzację obszaru gminy Kórnik lub jej części, podając w obwieszczeniu: obszar deratyzacji, termin jej przeprowadzenia oraz obowiązki właściciela nieruchomości. Norma kompetencyjna przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy upoważnia organ gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, natomiast zamiarem ustawodawcy nie było, co wynika z analizy art. 4 ustawy objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się nie do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Przepis ten nie przewiduje trybu uzgodnienia obszarów i

terminów deratyzacji z inspektorem sanitarnym, ani też możliwości wskazania, że terminy i obszary deratyzacji będą zarządzane w obwieszczeniu (por. wyrok WSA w Gdańsku z 15 czerwca 2010 r. [II SA/Gd 212/10](#), dostępne na stronie internetowej CBOIS).

Poprzez powyższe zapisy Regulaminu rozszerzono jednoznacznie katalog obowiązków właścicieli nieruchomości zawarty w rozdziale 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nałożone obowiązki, wykraczają tym samym poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o zachowaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze powyższe uchybienia Sąd działając na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. stwierdził nieważność Uchwały z dnia 9 kwietnia 2013 r. w zakresie obejmującym § 4 ust. 1, § 4 ust. 2 pkt 1 lit. a- d, § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a - d, § 4 ust. 2 pkt 7, 8, 17, 20, 25, 26, 28, § 4 ust. 3 pkt 6, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1-2, § 7 pkt 2-4, § 10 ust. 1-4, § 12, § 15 ust. 3 pkt 1 lit. a, b, h, § 15 ust. 3 pkt 2 lit. b, c, § 16 ust. 4, § 17 (pkt 1 sentencji).

**Źródło:** Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

Źródło: **INFORLEX.PL Administracja** publikacja z serii INFORLEX  
Copyright © 2014 INFOR PL S.A. Wszelkie prawa zastrzeżone.