

II SA/Wr 546/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-10-08
Data wpływu	2014-08-11
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Alicja Palus /sprawozdawca/ Andrzej Wawrzyniak /przewodniczący/ Halina Kremis
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 4 ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 93 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA - Andrzej Wawrzyniak Sędzia NSA - Halina Kremis Sędzia WSA - Alicja Palus /sprawozdawca/ Protokolant starszy sekretarz sądowy - Magda Minkisiewicz po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 października 2014 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 9 grudnia 2013 r. Nr LVIII/510/13 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 3 ust. 4, § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie "wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych", § 3 ust. 5, § 7 ust. 1 we fragmencie "i estetycznych", § 10 ust. 1 we fragmencie "i estetyczne" i we fragmencie "o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego", § 18 ust. 4 pkt 4, § 9 ust. 5 we fragmencie "w szczególności", § 13 ust. 3, 4 i 5 oraz załącznika nr 2 do uchwały, § 15 ust. 2, § 16, § 17 ust. 4, § 18 ust. 4 pkt 1 i 2, § 19 ust. 2 pkt 5 i 9; II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu; III. zasądza od Gminy Miejskiej Bystrzyca Kłodzka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 9 grudnia 2013 r. Nr LVIII/510/13 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.) Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka.

W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono m.in., że regulamin opracowano po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz że ma on na celu uszczegółowienie zasad prawidłowej selektywnej zbiórki odpadów oraz kompostowania odpadów biodegradowalnych poprzez doprecyzowanie w § 3 ust. 3 uchwały warunków usytuowania urządzeń służących do kompostowania.

Uchwała powyżej opisana została w dniu 17 grudnia 2013 r. przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który mimo podjęcia procedury nadzorczej nie wydał w terminie trzydziestodniowym, określonym ustawowo, rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 18 lipca 2014 r. Wojewoda Dolnośląski powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 9 grudnia 2013 r. Nr LVIII/510/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka w podanym zakresie. Wojewoda Dolnośląski zaskarżył następujące zapisy kwestionowanego aktu:

- § 3 ust. 4 oraz § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie "wywiązywaniu się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych" zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399) - zwanej dalej ustawą w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 3 ust. 5 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- § 7 ust. 1 we fragmencie "i estetycznych", § 10 ust. 1 we fragmencie "i estetyczne"

1 we fragmencie "o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego" oraz § 18 ust. 4 pkt 4 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 i 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- § 9 ust. 5 we fragmencie: "w szczególności" zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- § 13 ust. 3, 4 i 5 oraz załącznika nr 2 do uchwały zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- § 15 ust. 2 zarzucając istotne naruszenie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

§ 16 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- § 17 ust. 4 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- § 18 ust. 4 pkt 1 i 2 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

- § 19 ust. 2 pkt 5 i 9 zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie skarżący organ wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w opisanym powyżej zakresie i zasądzenie kosztów postępowania kosztów wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi zamieszczona została szczegółowa argumentacja, w której wykorzystano poglądy judykatury administracyjnej.

W odniesieniu do kwestionowanego w petitum skargi zapisu § 3 ust. 4 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że Rada Miejska postanowiła w nim, że: "W budynkach wielorodzinnych ustala się, że prawidłowa selektywna gospodarka odpadami komunalnymi polega na:

- 1) posiadaniu wyodrębnionego dla tej nieruchomości pojemnika na odpady zmieszane,
- 2) złożeniu przez wszystkich właścicieli deklaracji o selektywnej zbiórce odpadów,
- 3) przestrzeganiu przez wszystkich właścicieli zasad selektywnej zbiórki odpadów."

Organ nadzoru wskazał na przepis art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.), w którym wyjaśnione zostało pojęcie selektywnego zbierania odpadów. Wynika z niego, że selektywność obejmuje odpady charakteryzujące się takim samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Skarżący organ zwrócił przy tym uwagę, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in., wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących 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 (art. 4 ust. 2 pkt 1 i lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Organ nadzoru podkreślił, że gmina ma obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i obowiązek ich zagospodarowania, a także zapewnienia przetworzenia i odzysku odpadów w zależności od ich kategorii. Wskazał ponadto, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zgodnie z przepisem art. 1 pkt 2 – określa warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Stosownie natomiast do przepisu art. 6 h powołanej powyżej ustawy, właściciele nieruchomości obowiązani są ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Istotne przy tym – zdaniem skarżącego organu jest, że ustawodawca poprzez zobligowanie w przepisie art. 6k ust. 3 powoływanej ustawy rady gminy do określenia niższych stawek opłat na gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny, wymaga zróżnicowania stawek opłat, a możliwość wyboru powinna być uwzględniona w treści deklaracji, o której mowa w przepisach art. 6m i 6n ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego w sytuacji, gdy ustawodawca przewiduje stawkę niższą należy uznać, że stosowana może być również stawka wyższa, a wobec obligatoryjnego ich różnicowania rada gminy nie jest uprawniona do zobowiązywania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jej mieszkańców do wyłącznie selektywnego zbierania odpadów, tym bardziej, że ustawodawca sankcjonuje przypadki niestosowania się właściciela nieruchomości do zadeklarowanego sposobu zbierania odpadów.

Dodatkowo skarżący organ zwrócił uwagę, że kwestionowany zapis § 3 ust. 4 zaskarżonej uchwały dotyczy budynków wielorodzinnych. Oznacza to – zdaniem organu, że wobec tej grupy mieszkańców gminy, którzy zamieszkują w takich budynkach wprowadzony został obowiązek wyłącznie selektywnego zbierania odpadów, a to nie znajduje uzasadnienia w

przepisach ustawy. Gmina ma bowiem zapewnić warunki selektywnego zbierania odpadów, a nie zobowiązywać właścicieli do deklarowania takiego wyłącznie sposobu ich zbierania.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił też, że podobne uwagi kieruje do objętego skargą zapisu § 9 ust. pkt 1 we fragmencie "wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych". Wskazał przy tym, że w przepisie tym Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że "Dopuszcza się ustawienie pojemników do zbierania odpadów komunalnych zmieszanych i segregowanych wspólnie dla dwóch lub więcej nieruchomości, przy czym ustawienie wspólnych pojemników wymaga: 1) wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania pojemników we właściwym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym." W uzupełnieniu zastosowanej powyżej argumentacji organ nadzoru podał, że gmina nie może uzależniać ustawienia pojemników od wywiązywania się właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, bowiem ustawodawca dopuszcza zbieranie selektywne i nieselektywne, a deklarowanie określonego sposobu zbierania odpadów jest dobrowolne.

Uzasadniając zarzut dotyczący zapisu § 3 ust. 5 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że Rada postanowiła w jego treści, że "Wszystkie odpady, których objętość i wielkość można zmniejszyć poprzez zgniecenie i spłaszczenie należy pozbywać się w tej postaci", a takiego obowiązku nie uwzględnił ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który traktowany jest jako wyczerpujący katalog wymagań odnoszących się do treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W odniesieniu do wskazanych w petitum skargi zapisów § 7 ust. 1 we fragmencie "i estetycznych", § 10 ust. 1 we fragmencie "i estetyczne" i we fragmencie "o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego" oraz § 18 ust. 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że w § 7 ust. 1 Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że: "Odpady komunalne należy gromadzić jedynie w sprawnych technicznie, zamykanych i szczelnych, czystych i estetycznych, wyłącznie do tego celu przeznaczonych pojemnikach wykonanych z materiałów trudnopalnych, przystosowanych do opróżniania przez pojazdy specjalistyczne, z zastrzeżeniem ust. 7", a w § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały przyjęła, że: "W pasach dróg publicznych o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego należy instalować kosze uliczne wykonane z materiałów trudnopalnych, o konstrukcji uniemożliwiającej ich wywrócenie, sprawne technicznie i estetyczne, których minimalna pojemność wynosi 35 l".

Natomiast zgodnie z treścią § 18 ust. 4 pkt 4 uchwały "Ze względu na ochronę przed zagrożeniem dla ludzi lub przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku zakazuje się (...) zwalniać psy ze smyczy w miejscach, w których przebywa duża liczba ludzi." Zdaniem organu nadzoru we wskazanych powyżej zapisach lokalny prawodawca posłużył się pojęciami nieostrymi, niezdefiniowanymi, których sposób rozumienia i postrzegania zawsze uzależniony jest od subiektywnej oceny. Określenia o takich cechach nie powinny być zamieszczone w aktach prawodawczych tworzonych w państwie, które – zgodnie z deklaracją konstytucyjną – jest państwem prawa, bo to zobowiązuje do przyzwoitej legislacji. Skarżący organ podkreślił przy tym, że również Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na wymóg precyzyjności zapisów wprowadzanych do aktów prawnych i jednoczesnego konkretyzowania obowiązków. Przepisy konstruowane przy zastosowaniu pojęć nieostrych stwarzają znaczne trudności interpretacyjne i mogą też powodować niemożność określenia prawidłowego, czy oczekiwanego przez prawodawcę zachowania się adresata uchwały.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, że zgodnie z objętym skargą zapisem § 9 ust. 5 (we fragmencie: "w szczególności") przedmiotowej uchwały "W celu

utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w należyтым stanie technicznym zabrania się w szczególności:

1) gromadzenia w pojemnikach do zbierania odpadów komunalnych śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów niebezpiecznych, gruzu i innych odpadów budowlanych;

2) spalania w pojemnikach do zbierania odpadów komunalnych jakichkolwiek odpadów".

Zdaniem skarżącego organu zasady utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie powinny być uregulowane w sposób kompletny i wyczerpujący, a nie stwarzać wrażenia katalogu otwartego poprzez użycie określenia "w szczególności". W uznaniu organu nadzoru taki zwrot można stosować wówczas, gdy możliwy jest luz decyzyjny w zakresie regulowanej kwestii, natomiast w omawianym przypadku brak jest podstawy prawnej do zaakceptowania jako legalnej takiej formuły, jaką zastosowała Rada Miejska w kwestionowanym zapisie.

Uzasadniając zarzuty formułowane w odniesieniu do zapisów § 13 ust. 3 ust. 4 ust. 5 i załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały organ nadzoru podał, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła w nich, że: "Właściciele nieruchomości, którzy nie odprowadzają nieczystości ciekłych do istniejącej kanalizacji, zobowiązani są do złożenia do Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej oświadczenia o pojemności zbiornika na nieczystości ciekłe oraz o ilości osób korzystających z tego zbiornika". (§ 13); "Oświadczenie, o którym mowa w ustępie 3 właściciele nieruchomości obowiązani są składać corocznie w terminie do 31 stycznia każdego roku". (§ 13 ust. 4); "Wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 2 do niniejszego Regulaminu". (§ 13 ust. 5).

W ocenie skarżącego organu brak jest podstaw do wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązku składania przez właścicieli nieruchomości oświadczenia o pojemności zbiornika na nieczystości ciekłe oraz o ilości osób korzystających z tego zbiornika. Wojewoda Dolnośląski podkreślił przy tym, że w przepisach art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały wyczerpująco uregulowane obowiązki z zakresu postępowania z nieczystościami ciekłymi oraz sposób dokumentowania realizacji obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych. Wskazał dodatkowo, że ustawodawca określił również sposób nadzorowania wykonywania omawianego obowiązku przez właścicieli nieruchomości, uprawniając organ wykonawczy gminy do decyzyjnego interweniowania w przypadku stwierdzenia niewykonania m.in. obowiązku pozbywania się nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, a ponadto przewidział dla takiego przypadku karę grzywny orzeczaną w postępowaniu wykroczeniowym.

Odnosząc się do kwestionowanego w skardze zapisu § 15 ust. 2 przedmiotowej uchwały, w którym Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że: "Odpady komunalne magazynowane na terenie nieruchomości muszą być gromadzone w sposób selektywny", organ nadzoru wyjaśnił, że powołana wcześniej ustawa o odpadach uwzględnia pojęcie magazynowania odpadów jako czasowego przechowywania odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, d) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów. Oznacza to, że magazynowanie odpadów może być prowadzone wyłącznie w ramach wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów. Wojewoda Dolnośląski podkreślił przy tym, że w zapisie § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały lokalny prawodawca wprowadził obowiązek selektywnego zbierania na terenie nieruchomości określonych rodzajów odpadów, natomiast z treści § 15 ust. 2 tej uchwały wynika, że każdy

właściciel nieruchomości, który dokonuje czynności magazynowania odpadów komunalnych musi je gromadzić w sposób selektywny, niezależnie od tego, czy ich rodzaj został uwzględniony w treści § 3 ust. 1 regulaminu. Zdaniem skarżącego organu treść § 15 ust. 2 uchwały kreuje podwójne standardy w traktowaniu właścicieli nieruchomości magazynujących i niemagazynujących odpady komunalne przez to, że ci właściciele, którzy nie magazynują odpadów komunalnych zbierają selektywnie odpady w kategoriach określonych w § 3 ust. 1 regulaminu, a ci właściciele nieruchomości, którzy magazynują odpady komunalne zostali zobowiązani do selektywnego zbierania wszystkich rodzajów odpadów, co w ocenie organu nadzoru – stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równego traktowania.

Uzasadniając wniosek kasacyjny dotyczący zapisu § 16 zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał, że Rada Miejska postanowiła w nim, 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 użytkowanych przedmiotów." Wskazał przy tym, że treścią tego zapisu nałożono na właścicieli nieruchomości określone obowiązki, a zamieszczono je w Rozdziale 5 uchwały zatytułowanym "Wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami". Przedstawiając w obszernym omówieniu treść planu organ nadzoru zaakcentował to, że wojewódzki plan gospodarki odpadami nie ma charakteru normatywnego i nie może wywoływać bezpośrednich skutków w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, a obowiązuje niejako wewnątrz niej. Skarżący organ wyjaśnił też, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w nawiązaniu do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami można formułować jedynie zalecenia, pouczenia, sugestie o charakterze edukacyjnym, ale nie można nakładać obowiązków powołując się na jego treść. W obowiązujących warunkach prawnych taki zapis, jaki Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej przyjęła w § 16 uchwały należy – w ocenie Wojewody Dolnośląskiego uznać za przekroczenie kompetencji, które z kolei w literaturze i jurysdykcji administracyjnej traktowane jest jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały wobec naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Odnosząc się do wskazanego w petitum skargi zapisu § 17 ust. 4 przedmiotowej uchwały organ nadzoru podał, że zgodnie z jego treścią: "Zabrania się utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych zwierząt domowych w ilościach stwarzających uciążliwość dla mieszkańców w tych budynkach ludzi, a w szczególności nie więcej niż 2 dorosłe psy i 3 dorosłe koty".

Wyjaśnił jednocześnie, że norma kompetencyjna wprowadzona przez ustawodawcę w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uprawnia do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością dla ludzi, zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ale nie upoważnia do stanowienia zakazów w tej sferze. Uzasadniając prezentowane w tej kwestii stanowisko Wojewoda Dolnośląski odwołał się do treści art. 4 ust. 2 pkt 7 powołanej powyżej ustawy, dotyczącego wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w którym przewidziano możliwość wprowadzenia zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W uznaniu skarżącego organu, gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie zakazów czy ograniczeń w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie obowiązków określonych w ustawie to treść przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 powoływanej ustawy jednoznacznie by na to wskazywała.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał, że regulacja przyjęta przez Radę Miejską w § 17 ust. 4 przedmiotowej uchwały stanowi nadmierną ingerencję w istotę prawa własności, chronionego

art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zwrócił uwagę na przepis art. 144 kodeksu cywilnego określającego granice uprawnionych działań właściciela nieruchomości oraz na możliwość wyłączenie ustawowego ograniczenia prawa własności.

Następnie Wojewoda Dolnośląski podał w uzasadnieniu, że zgodnie z treścią kwestionowanego w skardze zapisu § 18 ust. 4 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały: "Ze względu na ochronę przed zagrożeniem dla ludzi lub przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku zakazuje się:

1) wprowadzać psy i inne zwierzęta domowe do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy, itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników;

2) wprowadzać psy i inne zwierzęta domowe na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk szkolnych i sportowych oraz ogródków przedszkolnych (...)"

Organ nadzoru wskazał przy tym, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada gminy nie może stanowić o obowiązkach adresatów prawa miejscowego w sposób dowolny, bo każda norma kompetencyjna ma charakter zamknięty i wyznacza granice swobody w stanowieniu przepisów. Upoważnienie do przyjęcia przywołanego powyżej zapisu wyprowadzone zostało z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wcześniej powoływanej.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego norma kompetencyjna w nim zawarta obliguje do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a przez to sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, zapewniającego ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, ale nie uprawnia do formułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej.

Dodatkowo skarżący organ zwrócił uwagę – wskazując na treść § 18 ust. 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały we fragmencie: "postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników" – że kwestię uprawnień osób korzystających z pomocy specjalnie wyszkolonych psów reguluje wyczerpująco ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 127 poz. 721 z późn. zm.), przy czym pojęcie osoba niepełnosprawna jest pojęciem znacznie szerszym od wprowadzonego do uchwały określenia "osoba niewidoma", która jest także osobą niepełnosprawną.

We wskazanej powyżej ustawie prawodawca postanowił już o dostępności obiektów użyteczności publicznej osobom niepełnosprawnym, korzystającym z pomocy psa przewodnika lub psa asystującego.

W uzupełnieniu tej argumentacji Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że kwestie związane z korzystaniem z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a nie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Natomiast w kwestionowanym przez organ nadzoru zapisie § 19 ust. 2 pkt 5 i 9 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że: "Na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej na obszarze Gminy Bystrzyca Kłodzka dopuszcza się utrzymywanie

zwierząt futerkowych, drobiu, kóz i pszczoł dla własnych potrzeb oraz przy zachowaniu następujących warunków (...)

- pkt 5 dopuszcza się zmniejszenie odległości o których mowa w pkt 1 i pkt 4 w przypadku uzyskania zgody właścicieli sąsiednich posesji;

- pkt 9 utrzymywanie zwierząt gospodarskich może być prowadzone po uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości, wspólnoty mieszkaniowej bądź podmiotu działającego w imieniu właściciela".

Uzasadniając zarzuty odnoszące się do tych postanowień regulaminu skarżący organ wyjaśnił, że norma kompetencyjna dla uregulowania zagadnień związanych z utrzymywaniem zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej zawiera się w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wojewoda Dolnośląski stwierdził ponadto, że jeżeli ustawodawca deleguje do wydania aktu wykonawczego w określonym przedmiocie i zakresie to oznacza to, że upoważnia organ prawodawczy do uregulowania wyłącznie kwestii dotychczas nie uregulowanych żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Natomiast jeżeli kwestie te są objęte regulacją ustawową, to tym samym są wyłączone z kompetencji uchwałodawczej prawodawcy lokalnego. W tym kontekście organ nadzoru powołał się na postanowienia § 115, § 142 ust. 2 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w akcie prawa miejscowego mogą być uregulowane tylko sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Odnosząc powyższe do kwestionowanych zapisów § 19 ust. 2 pkt 5 i 9 przedmiotowej uchwały skarżący organ wyjaśnił, że niedopuszczalne jest takie działanie rady gminy, które prowadzi do wprowadzenia do treści regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych oświadczeń (np. wyrażenia zgody) innych podmiotów.

Wykluczone też jest – zdaniem organu nadzoru – posługiwanie się przy formułowaniu postanowień regulaminu normami otwartymi, uprawniającymi inne podmioty spoza administracji do indywidualnego uzgadniania odstępstw od postanowień regulaminu, które wówczas stają się normami prawa niedookreślonymi.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski wskazał w uzasadnieniu, że lokalny prawodawca dopuszczając w kwestionowanych postanowieniach § 19 ust. 2 pkt 5 zmniejszenie odległości, o których mowa w pkt 1 i 4 nie określił dozwolonych limitów odległości, co może prowadzić do kolizji przepisów regulaminu z przepisami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 81).

Reasumując Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej wprowadzając kwestionowane zapisy naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, co powoduje, że wniosek kasacyjny zawarty w skardze jest uzasadniony.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 11 sierpnia 2014 r. Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej, reprezentowana przez pełnomocnika oświadczyła, że uznaje w całości żądanie skargi i w całości aprobuje argumentację prawną przedstawioną przez Wojewodę Dolnośląskiego w treści skargi, jako zgodną z właściwymi w przedmiotowej sprawie przepisami.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 8 października 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje wnioski i twierdzenia zawarte w skardze.

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 sądowoadministracyjnym obliuguje 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 powoływanej 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 zaskarżonej przez organ nadzoru uchwały w zakresie wynikającym z treści punktu I wyroku. Sąd uznał też za prawidłową i zasadną argumentację przedstawioną przez Wojewodę Dolnośląskiego w uzasadnieniu skargi w odniesieniu do poszczególnych zarzutów.

Zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisy zamieszczone zostały przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. Nr LVIII/510/13 podjętej w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka.

Podstawę prawną tych aktów stanowiły m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 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 orzecznicy 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 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.

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 w 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 (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/OI 968/07, Wspólnota 2008, Nr 9).

W doktrynie prawa podkreśla się, że art. 4 jest jednym z kluczowych przepisów komentowanej ustawy, który nakazuje każdej gminie wydanie odrębnej uchwały ustalającej szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy. W rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym regulamin jest aktem prawa miejscowego stanowionym na podstawie upoważnienia ustawowego z ustawy innej niż sama ustawa o samorządzie gminnym. Regulamin czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przepis ten bowiem stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w swoim wyroku z dnia 20 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Wr 585/06, podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić 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. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem "w szczególności", "może określić", ale sformułowaniem "regulamin określa", co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Uwzględniając powyższe 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.

W tak określanych warunkach prawnych Sąd uznał za zasadne zarzuty dotyczące treści zapisów § 3 ust. 4, § 9 ust. 2 pkt 1 we fragmencie "wywiązywania się przez właścicieli nieruchomości z obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych", § 3 ust. 5, § 7 ust. 1 we fragmencie "i estetycznych", § 10 ust. 1 we fragmencie "i estetyczne" i we fragmencie "o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego" oraz § 18 ust. 4 pkt 4

przedmiotowej uchwały.

Zdaniem Sądu należy podzielić stanowisko skarżącego organu, zgodnie z którym ustawodawca nie upoważnił organu uchwałodawczego gminy do egzekwowania wyłącznie selektywnego zbierania odpadów, ani do uwarunkowania działań związanych z zapewnieniem odbioru odpadów komunalnych np. ustawienia pojemników do zbierania odpadów zmieszanych i segregowanych wspólnie dla dwóch lub więcej nieruchomości od wskazanego w uchwale, czy narzuconego jej postanowieniami sposobu zachowania się właścicieli nieruchomości

Rada gminy postanowieniami wprowadzonymi do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może też obligować adresatów uchwały do czynności, których ustawodawca nie uwzględnił w upoważnieniu do wydania aktu wykonawczego.

Na akceptację zasługują też zastrzeżenia organu nadzoru dotyczące wskazanych w skardze pojęć nieostrych, niejasnych, powodujących wątpliwości interpretacyjne, których desygnat może być różny w zależności od kryteriów przyjętych przez jednostkę zainteresowaną treścią zapisu.

Prawidłowa jest też konkluzja Wojewody Dolnośląskiego wyprowadzona z nakazu przyzwoitej legislacji, że redakcja przepisów prawnych wymaga pojęć jednoznacznych, precyzyjnych określających w sposób jednolicie zrozumiały intencję prawodawcy i oczekiwane przez niego zachowanie adresata przepisu.

Sąd podziela też ocenę skarżącego organu co do kwalifikowanej wadliwości zapisu § 9 ust. 5 we fragmencie "w szczególności", wynikającej z niezgodności z normą kompetencyjną, która wynika z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i upoważnia organ stanowiący do określenia w regulaminie zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Zdaniem Sądu ze sformułowania normy kompetencyjnej nie wynika możliwość przyjęcia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy różnych sposobów realizowania obowiązku właściciela nieruchomości objętego treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 powoływanej ustawy, co sugeruje wprowadzenie do treści stosownego zapisu określenia "w szczególności".

Zdaniem Sądu zasadne są również wnioski i twierdzenia skarżącego organu dotyczące zapisów § 13 ust. 3, 4 i 5 oraz załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały.

W kwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego ustaleniach Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej zobowiązała właścicieli nieruchomości, którzy nie odprowadzają nieczystości ciekłych do istniejącej kanalizacji do składania Burmistrzowi Bystrzycy Kłodzkiej oświadczenia o pojemności zbiornika na nieczystości ciekłe oraz o ilości osób korzystających z tego zbiornika, 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 wskazanej w uchwale treści. Prawidłowo – zdaniem Sądu – Wojewoda

Dolnośląski w motywach skargi wyjaśnia, że powszechnie obowiązujący charakter norm przyjętych aktem uchwałodawczym zobowiązuje do formułowania 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.

W ocenie Sądu należy też uznać racje Wojewody Dolnośląskiego kwestionującego legalność zapisu przyjętego przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej w § 15 ust. 2 przedmiotowej uchwały z powodu naruszenia jego treścią konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Zdaniem Sądu prawidłowe jest twierdzenie skarżącego organu o zróżnicowaniu powyżej wskazanym zapisem sposobu traktowania właścicieli nieruchomości magazynujących i niemagazynujących odpady komunalne z jednoczesnym wskazaniem na zapis § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej określiła rodzaje odpadów komunalnych objętych obowiązkiem selektywnego ich zbierania na terenie nieruchomości oraz na treść art. 3 pkt 5 lit. b i art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach.

Postanowienie zawarte w § 15 ust. 2 przedmiotowego regulaminu wskazuje bowiem na to, że lokalny prawodawca obliuguje właścicieli nieruchomości magazynujących odpady komunalne do selektywnego zbierania wszystkich odpadów, niezależnie od rodzaju, natomiast od właścicieli nieruchomości którzy nie magazynują odpadów komunalnych wymaga ich segregowania, ale wyłącznie w zakresie określonym w § 3 ust. 1 uchwały. Takie działanie prawodawcy narusza art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardy państwa prawa.

Sąd zaaprobował również zarzut odnoszący się do § 16 zaskarżonej uchwały regulaminowej, w którym Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej 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 Dolnośląskiego. Niezależnie od tego, że kwestie objęte treścią zaskarżonego § 16 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 – uwzględniając wniosek kasacyjny dotyczący zapisów § 17 ust. 4 i § 18 ust. 4 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały 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.

Ponadto – w ocenie Sądu - nie do pogodzenia z zasadą legalizmu jest ujęte w § 17 ust. 4 skarżonej uchwały unormowanie, w świetle którego zabrania się utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych zwierząt domowych w ilościach stwarzających uciążliwość dla mieszkających w tych budynkach ludzi, a w szczególności nie więcej niż 2 dorosłe psy i 3 dorosłe koty. Stosownie bowiem do treści art. 64 Konstytucji RP (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.) 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Analiza ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w szczególności stanowiący delegację ustawową do wydania uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy art. 4 nie daje podstawy do ograniczenia prawa własności w akcie prawa miejscowego w zakresie ilości utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych psów i kotów.

Jest kwestią utrwaloną w orzecznictwie sądowym, że w świetle postanowień art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia prawa własności mogą być ustanowione tylko w ustawie, co przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. (wyrok II OSK 773/12, z dnia 19 czerwca 2012 r., LEX nr 1216766). Konkludując, skoro ustawa o zachowaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala na ograniczenie prawa własności w akcie podustawowym kontrolowany zapis musi zostać uznany za pozbawiony przymiotu legalności.

Konstytucja wprowadza wymóg ograniczenia prawa własności w drodze ustawy, a jak wcześniej zostało powiedziane ten wymóg w sprawie nie zaistniał. Dokonując oceny tego unormowania należy także uwzględnić, wynikającą z art. 32 Konstytucji, zasadę równości, zgodnie z którą 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W kontrolowanej uchwale normodawca gminny zróżnicował sytuacje mieszkańców zamieszkałych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych i jednorodzinnych. Nie uzasadnił przy tym z jakiej przyczyny dokonał takiego zróżnicowania sytuacji podmiotów trzymających w mieszkaniach zwierzęta domowe. Pozostawienie wobec tego w obrocie prawnym przepisów aktu prawa miejscowego wprowadzających ograniczenia w wykonywaniu chronionego przepisami Konstytucji prawa własności bez uzasadnienia w sposób dostateczny, że ograniczenia te zmierzają do ochrony innych cenionych wartości narusza konstytucyjną zasadę równości i proporcjonalności (art. 31 Konstytucji RP).

Ustalając kwestię "obowiązków osób trzymających zwierzęta domowe" rada podjęła także regulacje zmierzające do zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej (z określonymi w uchwale wyjątkami). Zdaniem sądu takie unormowanie nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej. Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, 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 (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11 centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o

utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zdaniem Sądu prawidłowa jest też ocena skarżącego organu nadzoru, zgodnie z którą kwestie związane z warunkami korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń 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 urzędzeń. 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.

Za naruszające w sposób istotny przepisy prawa Sąd uznał również zapisy § 19 ust. 2 pkt 5 i pkt 9 zaskarżonej uchwały, dzieląc argumentację przedstawioną w odniesieniu do nich w uzasadnieniu skargi. Niewątpliwie bowiem przyjęta przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej we wskazanych powyżej zapisach regulacja powoduje, że podmioty nieuprawnione, spoza administracji swoimi oświadczeniami, o treści określonej w uchwale będą mogły kształtować sposób realizowania postanowień regulaminu, a nawet modyfikować intencje lokalnego prawodawcy i jego koncepcję porządku na terenie gminy. Ponadto – jak prawidłowo zwrócił uwagę skarżący organ – nielimitowane przez organ uchwałodawczy odległości, o których mowa w § 19 ust. 2 pkt 1 i pkt 4 przedmiotowego regulaminu, czyli odległości granicy wybiegu dla zwierząt gospodarskich od wskazanych obiektów lub ich części poprzez zastrzeżenie minimalnej wielkości, do której odległość ta może być zmniejszona powoduje ryzyko kolizji z odpowiednimi przepisami rozporządzenia o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie.

Formuła przyjęta przy redagowaniu wskazanych powyżej zapisów zaskarżonej uchwały powoduje, że normy prawne w nich zawarte są niedookreślone, a rada gminy wbrew zasadzie wyłącznej kompetencji w zakresie ustalania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku scedowała swoje uprawnienia do decydowania o treści regulaminu w granicach wskazanych w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w granicach i sposobie jego realizowania na podmioty spoza administracji i należące do zbioru adresatów regulaminu.

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

Klauzula zawarta w pkt II 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.

H.B.3.11.2014r.