



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Grzegorz Saniewski  
Sędziowie: sędzia WSA Joanna Brzezińska  
asesor WSA Katarzyna Korycka (spr.)  
Protokolant starszy sekretarz sądowy Krystyna Witt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2018 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu  
na uchwałę Rady Gminy Inowrocław  
z dnia 17 listopada 2017 r. nr XXXVII/299/2017  
w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej:
  - § 2 w zakresie słów: "oraz należytego stanu sanitarno - higienicznego i estetycznego nieruchomości" oraz punktu 7 i 8,
  - § 9 zdanie 3 i 4,
  - § 13 ust. 4,
  - § 15 ust. 2 w zakresie słów: "oraz dodatkowo w przypadku pojawienia się gryzoni" i ust. 3,
2. w pozostałej części skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpisy  
za zgodność odpisy. / Oryginałem  
starszy sekretarz sądowy Krystyna Witt



## UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXXVII/299/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Inowrocław (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2017 r. poz. 4589, dalej powoływanej jako „uchwała”), Rada Gminy Inowrocław przyjęła Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Inowrocław, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały (dalej powoływany jako „Regulamin”).

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy w Inowrocławiu wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, domagając się stwierdzenia nieważności przepisów § 2 uchwały oraz § 2 w części, w której zobowiązuje właścicieli nieruchomości do utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości oraz w zakresie pkt 7 i 8, § 4 ust. 1, § 9 zdanie drugie i trzecie, § 13 ust. 4, § 15 w części końcowej ust. 2 i 3 Regulaminu. Wskazanym przepisom uchwały Prokurator zarzucił naruszenie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1298, prawidłowo: t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289, dalej powoływanej jako „Pucg”) poprzez:


- zamieszenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza ustawowe upoważnienie,
- powtórzenie w niej przepisów ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw.

Uzasadniając skargę Prokurator wskazał, że podstawę prawną do uchwalenia przez radę gminy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, będącego aktem prawa miejscowego, stanowi art. 4 ust. 1 ucpg. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ucpg regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków określonych w tym przepisie, z tym że w zakresie obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych poprzez dyspozycję art. 4 ust. 1a ucpg ustawodawca umożliwił odniesienie go także do innych odpadów komunalnych niż wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ucpg. Prokurator podniósł, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i stanowiska doktryny regulamin ma jedynie precyzować sposób realizacji obowiązków wyszczególnionych w ucpg, po drugie nie wykraczać poza katalog obowiązków określony w ucpg w sposób zamknięty, po trzecie objąć regulacją wszystkie szczegółowe obowiązki wskazane w art. 4 ust. 2 ucpg i po czwarte nie powielać postanowień innych aktów prawnych.



Odnosząc te założenia do przedmiotowej uchwały Prokurator stwierdził, że naruszają obowiązujące prawo następujące jej regulacje:

- § 2 uchwały, którym powierza jej wykonanie Wójtowi Gminy Inowrocław, gdyż powtarza on obowiązki nałożone na właściciela nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt. 1 i ust. 6 ucp, zgodnie z którymi „nadzór nad realizacją obowiązków (...) zawartych w regulaminie sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta”;
- § 2 Regulaminu w zakwestionowanym zakresie, gdyż upoważnienie ustawowe nie obejmuje, poza utrzymaniem czystości, dodatkowo kwestii należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości i podobny sposób nakładania w tym zakresie obowiązków na właścicieli nieruchomości narusza obowiązujący porządek prawny, a zapis pkt 7 § 2 w nieuprawniony sposób ogranicza obszar, na którym możliwe jest mycie pojazdów samochodowych do własnej nieruchomości osoby fizycznej i jego zakres do nadwozia oraz w zakresie obowiązku odprowadzania powstałych ścieków do zbiornika bezodpływowego powiela przepisy ustawy o odpadach, natomiast zapis pkt 8 § 2 wykracza poza ustawowe umocowanie, gdyż zakazuje napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi i obrębem własności nieruchomości oraz precyzuje zakres napraw w ten sposób, że nie mają one mieć związku z płynami eksploatacyjnymi, co zdaniem Prokuratora stanowi zapisy nieczytelne i naruszające zasady proporcjonalności tworzonych obostrzeń w stosunku do założonych celów;
- § 4 ust. 1 Regulaminu w części, w której nakłada wykonanie określonego w nim obowiązek w sposób gwarantujący zachowania czystości i porządku na nieruchomości, gdyż w tym zakresie nie ma ustawowego umocowania i nie sposób wyprowadzić go z treści art. 4 ust. 2 ucp;
- § 9 w zdaniu 2 i 3 Regulaminu, gdzie stanowi się, że dopuszcza się wyposażenie budynków w kompostowniki przydomowe, w tym kompostowniki zbiorcze dla kilku budynków zgodnie z przepisami odrębnymi oraz, że do kompostowników zabrania się wrzucania resztek odzwierzęcych, gdyż uprawnienia właścicieli nieruchomości do korzystania z kompostownika umocowane jest w odrębnych przepisach, podobnie jak zakaz postępowania z odpadami komunalnymi innymi niż wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (t.j. Dz. U. 2018 r. poz. 21 ze zm.), a Rada Gminy nie ma uprawnień, by w Regulaminie móc stanowić o tym prawie, a poza tym także nakaz określonego postępowania z odpadami określonymi jako „resztki odzwierzęce” wynika z odrębnych uregulowań, także wcześniejszych zapisów zawartych w samym Regulaminie;

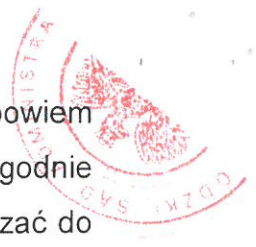


- § 13 ust. 4 Regulaminu, który stanowi, że za wszelkie szkody wyrządzone przez zwierzę odpowiada jego właściciel”, gdyż zapis ten nie ma umocowania w ucpg, oraz dotyczy kwestii uregulowanych w Kodeksie cywilnym (art. 431) i odrębnych aktach o randze ustawowej, a poza tym trudno sobie wyobrazić w jaki sposób mógłby zostać on realizowany i nie sposób przyjąć, by mógł on kreować przypisane Regulaminowi przez ustawodawcę „szczegółowe zasady”, których złamanie miałoby stanowić wykroczenie;

- § 15 ust. 2 Regulaminu, który w części końcowej ust. 2 ustala termin przeprowadzenia dodatkowej deratyzacji poprzez określenie „w przypadku pojawienia się gryzoni” oraz § 15 ust. 3 Regulaminu, który stanowi, że w przypadku wystąpienia gryzoni deratyzację należy przeprowadzić również w pozostałych obiektach przeznaczonych na pobyt ludzi i zwierząt, albowiem zapisy te mijają się z ustawowym upoważnieniem, które nakłada jedynie obowiązek precyzyjnego wskazania terminu i miejsca deratyzacji, natomiast obowiązek dodatkowej deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni wynika z odrębnych przepisów: art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. Nr 216, poz. 1866 ze zm.).

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie, zaznaczając że organ nadzoru w stosunku do przedmiotowej uchwały nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi, organ wskazał, że:

- w § 2 uchwały Rada Gminy powierzyła Wójtowi Gminy Inowrocław wykonanie uchwały, m.in. kwestie techniczne związane z przesłaniem uchwały do organu nadzoru, publikację w BIP, etc., a nie wykonanie nadzoru nad obowiązkami wynikającymi z Regulaminu, co wynika z ustawy;
- w § 2 pkt 7 Regulaminu ograniczono mycie pojazdów do terenu własnej nieruchomości celem zapobiegnięcia skażeniu środowiska na terenach należących do innych podmiotów, a naruszeniem porządku byłoby dopuszczenie do mycia samochodów gdziekolwiek np. na terenach o zwiększonej wrażliwości na zanieczyszczenia, przy czym - jak zauważył organ - ustawa o odpadach nie reguluje odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych, a ograniczenie w tym zakresie miało na celu ochronę oczyszczalni ścieków przed wprowadzaniem ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód, które powinno być eliminowane (np. substancje ropopochodne);
- troska o środowisko była również celem regulacji § 2 pkt 8 Regulaminu dotyczącej kwestii napraw samochodów, przepis ten, jak podniósł organ, miał chronić przed



samodzielną wymianą płynów eksploatacyjnych pojazdów, najbardziej bowiem uciążliwymi są oleje i płyny eksploatacyjne, które w każdym przypadku, zgodnie z katalogiem odpadów, stanowią odpad niebezpieczny, stąd nie można dopuszczać do prowadzenia napraw w dowolnym miejscu, powodujących skażenie gleby lub środowiska gruntowo-wodnego;


- w § 4 ust. 1 Regulaminu sprecyzowano kwestie dbałości o regularne wywożenie ścieków, odpadów i osadów ściekowych, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 ucpg regulamin określać ma „szczegółowe” zasady utrzymania czystości i porządku;

- w § 9 Regulaminu ograniczono kompostowania bio-odpadów tylko do resztek roślinnych celem uniknięcia kar, które grożą gminie za przekroczenie poziomów składowania odpadów ulegających biodegradacji, jako że zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt. 7 ucpg gminy mają zapewnić ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przeznaczonych do składowania, jednocześnie organ zaznaczył, że kości, mięso i odchody zwierzęce ulegają biodegradacji, jednakże ich czas rozkładu sięga nawet kilku lat, a resztki kuchenne w postaci mięsa, ryb czy kości przyciągają insekty i gryzonie, co dodatkowo dyskwalifikuje wytwarzany produkt z rangi kompostu, nawozu czy też środka wspomagającego uprawę roślin, wskutek czego ostatecznie trafi on na składowisko odpadów jako kompost nieodpowiadający wymaganiom, a więc założony przez ustawodawcę cel nie zostanie osiągnięty;

- w § 13 Regulaminu poruszono kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta, celem stworzenia prostego narzędzia do dyscyplinowania właścicieli zwierząt, gdyż egzekwowanie zadośćuczynienia za szkody spowodowane przez zwierzęta na bazie kodeksu cywilnego jest trudniejsze, niż ukaranie grzywną za niewykonywanie obowiązków określonych w Regulaminie;

- w § 15 ust. 3 Regulaminu określono wymóg przeprowadzenia deratyzacji w przypadku pojawienia się gryzoni celem ich wyeliminowania niezależnie od kwestii potencjalnych zakażeń, albowiem art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi traktuje o przypadkach niebezpieczeństwa szerzenia się „zakażenia” lub „choroby zakaźnej” i procedur utrzymania czystości i dekontaminacji, tymczasem nie każde pojawienie się gryzoni, zdaniem organu, wiąże się z zakażeniami czy chorobami zakaźnymi.

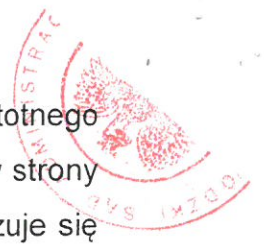
Reasumując organ podkreślił, że ucpg wskazuje, iż Regulamin ma określać „szczegółowe” zasady utrzymania czystości i porządku, tymczasem zarzuty strony skarżącej wskazują na konieczność regulowania ww. zagadnień w sposób ogólny. Charakter każdej gminy jest inny, a Regulamin jest jednym z narzędzi do



indywidualnego kształtowania czystości i porządku na jej terenie. Poszczególne gminy prowadzą wspomniane kwestie w ustalony przez siebie sposób, na podstawie indywidualnego doświadczenia samorządu - w granicach prawa. Organ wskazał, że skoro prawodawca lokalny nie może uchylać szczegółowych zasad należy uznać, że akty prawa miejscowego jakim są regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydają się być bezzasadne, wobec czego wystarczyłoby odwołanie do ogólnych przepisów prawa. Z jednej strony samorządy obarczane są odpowiedzialnością karną za działania swoich mieszkańców, a z drugiej nie pozwala się im na stworzenie narzędzia do osiągnięcia narzuconych celów środowiskowych.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:**

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, dalej powoływanej jako „ppsa”). Zgodnie z art. 3 § 2 ppsa kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Na mocy art. 147 § 1 ppsa sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 usg, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 ppsa. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa, co ma miejsce w szczególności w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały



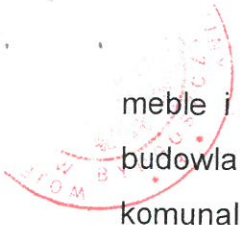
lub naruszenia procedury jej uchwalania. Zdaniem Sądu z taką sytuacją istotnego naruszenia prawa mamy do czynienia w niniejszej sprawie w zakresie zarzutów strony skarżącej dotyczących unormowań zawartych w § 2 w części w której zobowiązuje się właściciele nieruchomości do utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości oraz w zakresie pkt 7 i 8, § 9 zdanie trzecie i czwarte, § 13 ust. 4 i § 15 ust. 2 w zakresie słów „oraz dodatkowo w przypadku pojawienia się gryzoni” i ust. 3 Regulaminu.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wskazana regulacja konstytucyjna znajduje swoje odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego pierwszego stopnia, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały: t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, dalej powoływanej jako „usg”). Regulacje te stanowią, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia w formie uchwały aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 co do przepisów strukturalno-organizacyjnych i w art. 40 ust. 3 odnośnie przepisów porządkowych. W przypadku natomiast spraw dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, upoważnienie takie zawiera, regulująca tę problematykę, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa ta określa zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 3 i art. 5 ucpg). Zawiera ona również w art. 4 ust. 1 ucpg upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego akt prawa miejscowego. Regulamin ten, stosownie do ust. 2, określać ma szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie spraw wymienionych enumeratywnie w art. 4 ust. 2 pkt 1 - 8 ucpg, tj:

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;

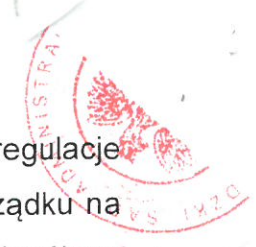
6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

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.

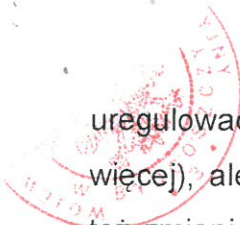
2a. Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Zaskarżona przez Prokuratora uchwała Rady Gminy Inowrocław nr XXXVII/299/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. podjęta została właśnie na podstawie wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 ucp. Granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie przepisami art. 4 ust. 2 ucp. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc akt wydawany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, oznacza że Rada Gminy



Inowrocław uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego (regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Inowrocław) nie mogła wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 ucpg. Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że każdy akt prawa miejscowego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. W konsekwencji więc organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. Obliguje do tego także konstytucyjna zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP.

W świetle powyższego za niezgodne z normą upoważniającą, należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego, a więc i, odnosząc powyższe do okoliczności przedmiotowej sprawy, od katalogu spraw enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ucpg, a przekazanych do unormowania regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przyznana radzie gminy kompetencja do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczona zastała do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty, to organ może ustanawiać regulacje prawne tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w art. 4 ust. 2 ucpg mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, dostępny na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Rada gminy nie ma zatem 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. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte regulaminem (należy w nim



uregulować wszelkie kwestie wskazane w przytoczonym upoważnieniu, ale zarazem nic więcej), ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższa konstatacja wynika tak z opisaney wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Wprawdzie akt ten jest wiążący dla rządowego prawodawcy, niemniej jednak zauważyć należy, że zawarte w nim dyrektywy określają podstawowe zasady tworzenia poprawnej legislacji. Te zaś wyraźnie stanowią, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia).


Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że zasadny jest zarzut skargi przekroczenia delegacji ustawowej w przypadku przepisu § 2 Regulaminu w części, w której zobowiązuje on właścicieli nieruchomości do utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy w art. 4 ust. 2 ucpg do narzucenia właścicielom nieruchomości obowiązku utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości, lecz do uszczegółowienia zasad utrzymania czystości i porządku. Skoro więc Rada Gminy wprowadziła § 2 Regulaminu te dodatkowe obowiązki, to tym samym w tym zakresie należało stwierdzić nieważność § 2 Regulaminu.

Przekracza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg także wprowadzone w § 2 pkt 7 i 8 Regulaminu ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami oraz wykonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi wyłącznie do terenu własnej nieruchomości. Wskazać należy, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg uprawnia do uregulowania w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. Rada gminy upoważniona została zatem wyłącznie do wskazania wymogów, zasad dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i



warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Wymogi i zasady te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i stanowić jego realizację. Brak jest zatem uzasadnienia dla ograniczenia w drodze zapisu Regulaminu możliwości mycia i naprawy pojazdów tylko do terenu własnej nieruchomości oraz możliwości mycia tylko określonych części pojazdów – nadwozia (por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt VIII SA/Wa 67/18 i przywołane w nim orzeczenia). Tak szerokie ograniczenie, nie ma oparcia we wskazanej normie upoważniającej oraz celach, którym ma ona służyć. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg nie pozwala radzie gminy na wprowadzanie ograniczeń lub wyłączeń, które nie oparte byłyby na normie upoważniającej i nie realizowały jej celu, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Zdaniem Sądu nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do założonego celu także wprowadzony w § 2 pkt 8 Regulaminu zakaz wykonywania napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi związanych z płynami eksploatacyjnymi, który to zakaz został odniesiony do wszystkich płynów eksploatacyjnych (w tym więc i np. do płynów do spryskiwaczy), niezależnie od możliwych do zastosowania środków ostrożności. W tym stanie rzeczy należało więc stwierdzić nieważność całego § 2 pkt 7 i 8 Regulaminu, mając na uwadze, że prawodawca lokalny formułował określone w tych przepisach wymogi jedynie do nieruchomości własnych adresatów uchwały i nie ma pewności czy wymogi te byłyby tożsame w przypadku, gdyby nie zostały ustanowione wyłącznie do terenu własnej nieruchomości. Niemniej jednak należy wskazać, że Sąd odmiennie niż Prokurator, wyraża stanowisko, że określony w § 2 pkt 7 Regulaminu wymóg odprowadzania powstających ścieków do zbiorników bezodpływowych, realizuje cel przepisu upoważniającego i stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniemi. W ramach omawianej podstawy prawnej mieści się doprecyzowanie zachowania dotyczącego regulowanej prawem gospodarki ściekowej w sytuacji mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi, a wzór ten nie stanowi zarazem niedopuszczalnego prawem powtórzenia czy modyfikacji przepisów rangi ustawowej (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 3039/15).

Zdaniem Sądu, Rada Gminy wykroczyła również poza zakres upoważnienia ustawowego zapisami § 9 Regulaminu, w ramach których prawodawca lokalny określił, że dopuszcza się wyposażanie budynków w kompostowniki przydomowe, w tym kompostowniki zbiorcze dla kilku budynków zgodnie z przepisami odrębnymi (§ 9

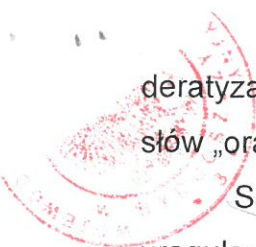


zdanie trzecie) oraz, że zabranie się wrzucania do kompostowników resztek odzwierzęcych (§ 9 zdanie czwarte). Brak jest bowiem w ramach upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ucpg kompetencji do zawarcia w Regulaminie tego rodzaju zapisów. Rację ma strona skarżąca, że kwestie dotyczące uprawnienia do korzystania z kompostownika, jego usytuowania uregulowana została w odrębnych przepisach, w tym w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.) – art. 18 pkt 4, art. 30 ust. 2 pkt 3, jak też w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.) - § 36. Należy podkreślić, że delegacja z art. 4 ust. 2 ucpg nie upoważnia do normowania w Regulaminie kwestii związanych z odzyskiem odpadów, z określeniem rodzaju odpadów nie mogących być objętych kompostowaniem. Przekracza to zakres upoważnienia do określenia wymagań dotyczących selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Dlatego też Sąd stwierdził nieważność § 9 zdanie trzecie i czwarte Regulaminu. Sąd nie stwierdził nieważności zapisu § 9 zdanie drugie Regulaminu, jak wnioskował o to Prokurator, gdyż z uzasadnienia skargi Prokuratora wynika, że kontestuje on w § 9 Regulaminu, jego zdanie trzecie i czwarte, a nie drugie, a Sąd z nie znajduje postaw do stwierdzenia nieważności § 9 zdanie drugie Regulaminu.

Zasadny jest także wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności przepisu § 13 ust. 4 Regulaminu, w którym Rada Gminy określiła, że za wszelkie szkody wyrządzone przez zwierzę odpowiada jego właściciel. Wskazać należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg upoważnił radę gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a nie do określenia zasad ich odpowiedzialności za zwierzę. Określenie zatem w Regulaminie, że za wszelkie szkody wyrządzone przez zwierzę odpowiada jego właściciel, w sposób oczywisty nie znajduje umocowania w przytoczonym przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg. Poza tym kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzę regulują akty rangi ustawowej np. art. 431 ustawy Kodeks cywilny, stanowiący o odpowiedzialności osób, które zwierzę chowają lub się nimi posługują za wyrządzone przez zwierzę szkody i określający warunki tej odpowiedzialności. Zauważyć należy przy tym, że zapis § 13 ust. 4 Regulaminu niezgodnie z art. 431 ustawy Kodeks cywilny ogranicza odpowiedzialność za szkody

wyrządzone przez zwierzę jedynie do właściciela, a nie do każdej osoby, która zwierzę chowa lub się nim posługuje.

Odnosząc się natomiast do kwestii deratyzacji, wskazać należy, że w przedmiotowej uchwale zagadnienie to zostało uregulowane w § 15 Regulaminu. W ramach przyjętych rozwiązań Rada Gminy wyznaczyła w ust. 1 obszary podlegające deratyzacji, tj. placówki szkolne, przedszkola i punkty gastronomiczne, a w ust. 2 określiła termin deratyzacji od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia danego roku oraz dodatkowo w przypadku pojawienia się gryzoni. Ponadto w ust. 3 wskazano, że w przypadku wystąpienia gryzoni deratyzację należy przeprowadzić również w pozostałych obiektach przeznaczonych na pobyt ludzi lub zwierząt. W ocenie Sądu, o ile zapisy Regulaminu określone w § 15 ust. 1 i ust. 2 w zakresie wyznaczenia terminu deratyzacji od dnia 1 kwietnia do dnia 30 kwietnia danego roku realizują dyspozycję przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg, który zobowiązuje do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, to zapisy § 15 ust. 2 w pozostałej części i ust. 3 Regulaminu naruszają art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg upoważnia bowiem do wyznaczania konkretnych obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Zauważyć należy, że zaskarżone zapisy § 15 Regulaminu ani nie wyznaczają konkretnych terenów podlegających deratyzacji ani też nie określają terminów jej przeprowadzenia, gdyż w tym zakresie odwołują się do przypadku pojawienia się gryzoni. Tego rodzaju regulacje niewątpliwie nie realizują delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/GI 404/14). Rację ma Prokurator, wskazując, że kwestia dodatkowej deratyzacji w przypadku pojawienia się gryzoni wynika z regulacji art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866 ze zm.), w ramach której ustawodawca nałożył na właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością obowiązek utrzymywania jej w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczania gryzoni. Tym samym, to na właścicielu (posiadaczu, zarządcy) nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości. Nie istnieje zatem konieczność umieszczania takiej regulacji w przedmiotowym Regulaminie (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK991/17), zwłaszcza że Rada Gminy nie została upoważniona do nakładania na adresatów Regulaminu obowiązku dokonywania rozeznania czy zaistniała potrzeba deratyzacji, lecz do wyznaczenia obszaru i terminu



deratyzacji. Z tych więc względów Sąd stwierdził nieważność § 15 ust. 2 w zakresie słów „oraz dodatkowo w przypadku pojawienia się gryzoni” oraz ust. 3 Regulaminu.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi powielenia zapisem § 2 uchwały uregulowania zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ucpg. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ucpg dotyczy obowiązku właścicieli nieruchomości w zakresie wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W sposób oczywisty więc nie stanowi powielenia tego przepisu, zapis § 2 uchwały określający, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Inowrocław. Wskazany zapis § 2 uchwały nie powiela również przepisu art. 5 ust. 6 ucpg, który określa, że nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Przepis art. 5 ust. 6 ucpg zobowiązuje bowiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do nadzoru nad realizacją określonych obowiązków, przy czym chodzi tu przede wszystkim o nadzór w znaczeniu materialnym. Natomiast w § 2 uchwały nie mówi się w ogóle o nadzorze nad realizacją określonych obowiązków, lecz o wykonaniu uchwał przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego pierwszego stopnia, co jest spójne z treścią art. 30 ust. 1 usg, a nie stanowi powielenia art 5 ust. 6 ucpg. W tym warunkach, nie było więc podstaw do zakwestionowania przepisu § 2 uchwały i jego wyeliminowania z obrotu prawnego zgodnie z żądaniem strony skarżącej.

Zdaniem Sądu na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut skargi braku ustawowego umocowania do podjęcia regulacji określonej w § 4 ust. 1 Regulaminu. Zgodnie z treścią tego przepisu właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do pozbywania się odpadów komunalnych, nieczystości ciekłych i osadów ściekowych z terenu nieruchomości w sposób systematyczny, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ucpg upoważnia natomiast Radę Gminy do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Kwestionowana przez Prokuratora regulacja w ocenie Sądu mieści się w zakresie ustawowej kompetencji. Rada Gminy uściśliła bowiem częstotliwość i sposób wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 ucpg, poprzez wskazanie „opisowe” i „efektywnościowe”, że pozbywania się odpadów komunalnych, nieczystości ciekłych i osadów ściekowych ma odbywać się systematycznie i gwarantować zachowanie czystości i porządku na nieruchomości. W ocenie Sądu taki sposób wypełnienia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 3 ucpg nie narusza w sposób istotny prawa (por.

wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. atk II OSK 3039/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 1036/15).

W tym stanie rzeczy, mając na względzie opisany wyżej zakres i wagę stwierdzonych naruszeń prawa, Sąd uznał, że przepisy: § 2 w części, w której zobowiązuje właścicieli nieruchomości do utrzymania należytego stanu sanitarno-higienicznego i estetycznego nieruchomości oraz w zakresie pkt 7 i 8, § 9 zdanie trzecie i czwarte, § 13 ust. 4 oraz § 15 ust. 2 w zakresie słów „oraz dodatkowo w przypadku pojawienia się gryzoni” i ust. 3 Regulaminu, jako wykraczające poza zakres delegacji ustawowej i tym samym istotnie naruszające prawo, dotknięte są wadą nieważności. W konsekwencji, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, Sąd orzekł o stwierdzeniu ich nieważności. W pozostałym zaś zakresie, dotyczącym § 2 uchwały oraz § 9 zdanie drugie i § 4 ust. 1 Regulaminu, Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 ppsa.



Na oryginale właściwe podpisy  
za wyrokiem i opisem  
starszy sekretarz sądowy Krystyna Wit