

II SA/Wr 103/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-03-20
Data wpływu	2014-02-12
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
Sędziowie	Alicja Palus /przewodniczący/ Halina Kremis /sprawozdawca/ Olga Białek
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze
Hasła tematyczne	Czystość i porządek Prawo miejscowe
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	*Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2013 nr 0 poz 594; art. 91 ust. 1i 4, art. 40; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity. Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 4, art. 5, art. 6 ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Alicja Palus Sędziowie Sędzia WSA Olga Białek Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca) Protokolant Daria Burdzyńska po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 marca 2014 r. sprawy ze skargi Rady Miejskiej Wąsosza na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. nr NK-N.4131.147.3.2013.JW1 w przedmiocie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 28 listopada 2013 r. nr XXXI/212/13 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz oddała skargę.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski rozstrzygnięciem nadzorczym NR NK-N.4131.147.3. 2013.JW1 z dnia 31 grudnia 2013 r. stwierdził nieważność § 4 ust. 3, ust. 5 we fragmencie: "W przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy" i ust. 6, § 11 ust. 2, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały nr XXXII/212/13 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz oraz załącznika nr 1 do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Wąsosz. W podstawie prawnej organ przywołał art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

Na uzasadnienie Wojewoda Dolnośląski wskazał, że Rada Miejska Wąsosza, działając na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze 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 ze zm.) - dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 18 listopada 2013 r. uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz - dalej także jako: uchwała. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2013 r. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że: § 4 ust. 3, ust. 5 we fragmencie: "w przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy" i ust. 6, jej załącznika oraz załącznik nr 1 do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie

Wąsosz zastały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2, art. 94 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); § 11 ust. 2 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6r ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; § 15 ust. 2 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21); § 18 ust. 1 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 2 Konstytucji RP: - § 19 ust. 1 i 3 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

I. W § 4 ust. 3, 5 i 6 regulaminu postanowiono, że: „3. prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości. [...] 5. prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji a także odpadów zielonych z pielęgnacji ogrodów i parków jest obowiązkowe we wszystkich rodzajach zabudowy, z tym że w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej właściciele nieruchomości mogą korzystać z przydomowego kompostownika, pod warunkiem, że jego wielkość pozwala na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania w nim kompostowanego materiału. W przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy. 6. prowadzenie selektywnego zbierania odpadów biodegradowalnych w sposób określony w pkt 5 możliwe jest tylko i wyłącznie po złożeniu w siedzibie Urzędu Miejskiego Wąsosza oświadczenia stanowiącego załącznik nr 1 do regulaminu”. Przepisem § 4 ust. 3 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości nieznaną ustawie obowiązek polegający na ponoszeniu kosztów selektywnej zbiórki odpadów. Uchwała nie precyzuje w jaki sposób koszty te mają być ponoszone. Biorąc jednak pod uwagę, że zbiórka, w tym selektywna, odpadów komunalnych ma być prowadzona przez gminę (co jest finansowane z wpływów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi regulowanej ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), należy przyjąć, że w akcie prawa miejscowego wprowadzono obowiązki finansowania świadczeń publicznych w nieznanym ustawie formie. Wprowadzenie do uchwały regulacji, zgodnie z którą "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości" jest działaniem naruszającym podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie prawa fiskalnego (nullum tributum sine lege). Co więcej, koszty jakie miałby ponosić właściciel byłoby ponownym "płaceniem za to samo", co zostało opłacone w formie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poza stwierdzeniem, że przepis ten stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP - należałoby zatem uznać, że § 4 ust. 3 uchwały narusza także art. 217 Konstytucji i RP oraz art. 2 Konstytucji RP. Przepisy te stanowią bowiem - odpowiednio - że: "Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy" i "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej".

Rada Miejska Wąsosza nie może zatem nakładać dodatkowej daniny publicznej za prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów. Nakładanie takich danin zarezerwowane jest bowiem dla ustawodawcy. W państwie demokratycznym rządzone przez prawo nie może także dochodzić do podwójnego płacenia za realizację zadań publicznych. Gmina, będąca podmiotem publicznoprawnym, realizuje zadanie publiczne zaspokajające zbiorowe potrzeby wspólnoty polegające na utrzymaniu czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Jest to jej zadanie własne, które łączy się z obowiązkiem zorganizowania odbierania odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 ustawy). Zasada sprawiedliwości społecznej sprzeciwia się nakładaniu na właścicieli nieruchomości, na których ciąży już obowiązek uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, innej daniny. Ponadto, ze względu na to, że ustanowiona przez radę danina obciąża wyłącznie tych właścicieli nieruchomości, którzy prowadzą selektywną zbiórkę odpadów, można by ją kwalifikować jako swoistą "karę" za selektywną zbiórkę odpadów. Rażąco naruszałoby to istotę gospodarki odpadami komunalnymi i zasady prawa ochrony środowiska - przede wszystkim zasadę "zanieczyszczający płaci" [porównaj: art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232)], która na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach znajduje odzwierciedlenie w przepisie nakazującym stosowanie preferencyjnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 ustawy). Wskazane naruszenia przepisów ustawowych i konstytucyjnych są naruszeniami istotnymi, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 regulaminu.

Podejmując regulację wskazanego fragmentu § 4 ust. 5 regulaminu, stanowiącego, że "w przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy" Rada Miejska Wąsoszka działała bez podstawy prawnej. Artykuł 4 ust. 1 ustawy nie daje bowiem organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnień do określania jaki rodzaj odpadów można gromadzić w kompostownikach. Ustawodawca posługuje się w tym przepisie pojęciem odpadów zielonych. Rada nie jest przy tym upoważniona do definiowania, ani do dookreślania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Powołany przepis ustawy nie daje organowi gminy także upoważnienia do wskazywania w jaki sposób ma być zagospodarowany materiał z kompostownika. Rada nie może wkraczać ani w swobodę działania właściciela, ani w swobodę umów - takim wkroczeniem jest zaś oznaczenie, że przekazanie materiału z kompostownika przedsiębiorcy ma nastąpić nieodpłatnie. Wskazane regulacje - jako nie znajdujące podstawy prawnej w ustawie istotnie naruszają prawo.

Istotnie narusza prawo także § 4 ust. 6 regulaminu. Również on został wydany bez podstawy prawnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma bowiem umocowania do ustanawiania regulacji, która prowadzenie selektywnego zbierania odpadów biodegradowalnych przy wykorzystaniu przydomowego kompostownika uzależnia od złożenia stosownego oświadczenia.

Organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W odniesieniu do podejmowania aktów prawnych oznacza to, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać treść upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodny z wykładnią literalną, a zatem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Wskazuje się, że "fundamentalnym [...] warunkiem umożliwiającym podjęcie aktu prawa miejscowego, a tym samym jego legalności, jest istnienie upoważnienia do jego wydania [...]. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. W przypadku braku wyraźnego upoważnienia stanowienie aktów prawa miejscowego, czyli władcze wkraczanie przy pomocy powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji, należy uznać za niedopuszczalne" (D. Dąbek, Sądowa kontrola aktów prawa

miejscowego aspekt materialnoprawny, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, nr 3, s. 96).

Rada Miejska Wąsosza ustanowiła regulacje, które nie posiadają stosownego umocowania ustawie. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanego fragmentu § 4 ust. 5 regulaminu, a także § 4 ust. 6 regulaminu w całości. Stwierdzenie nieważności § 4 ust. 6 regulaminu powoduje konieczność stwierdzenia nieważności nierozzerwalnie z nim związanego załącznika nr 1 do regulaminu.

II. Na mocy § 11 ust. 2 regulaminu ustalono, że: "w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie posiadają możliwości wyposażenia jej w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych, obowiązek, o którym mowa w ust. 1 może zostać zrealizowany w drodze porozumienia z Gminą Wąsosz", § 11 ust. 1 regulaminu stanowi zaś, że "właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki o pojemności uwzględniającej częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów". Wskazana regulacja jest sprzeczna z rozwiązaniami ustawowymi, zgodnie z którymi "właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi" (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy). Wskazany art. 6r ust. 3 ustawy nakazuje zaś radzie gminy określenie "szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych". Przy czym "z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym" (art. 6r ust. 2a ustawy).

Powyższe oznacza, że Rada Miejska Wąsosza nie ma uprawnienia do ustanawiania zastępczej formy wyposażania właścicieli nieruchomości w pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy. Podstawą prawną do takiej regulacji jest art. 6r ust. 3 ustawy. Właściwą formą przejęcia przez gminę obowiązku pokrycia kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych jest uchwała organu stanowiącego gminy, a nie porozumienie pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości.

Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa - wynikający z art. 7 Konstytucji RP - dotyczy także formy działania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może zatem przyjąć innej formy działania niż ta, która została wyraźnie wskazana przez ustawodawcę. Nie ulega wątpliwości, że stanowiąc kwestionowany przepis Rada Miejska Wąsosza działała bez podstawy prawnej i w sposób prowadzący do naruszenia zasady legalizmu. Należy także wskazać, że w § 11 ust. 2 regulaminu adresaci tego przepisu zostali wskazani jako osoby nieposiadające możliwości wyposażenia nieruchomości w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych. Nie sprecyzowano przy tym jakie kryteria mają przesądzać o zaliczeniu danego właściciela nieruchomości do tej grupy. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować kogo zaliczyć do kategorii osób, o których mowa w tym przepisie.

Tym samym, rada - we wskazanym fragmencie uchwały - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia wskazanej normy i naruszyła art. 6r ust. 3 ustawy, w którym wskazano, że to rada gminy zobowiązana jest do uregulowania "szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi". Jako że rada gminy - zgodnie z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP - ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę i nie może przekazywać innemu podmiotowi prawa do ustanawiania norm w zakresie spraw należących do jej kompetencji prawodawczych bez wyraźnej podstawy prawnej. Jeżeli organ stanowiący gminy chce wśród usług świadczonych w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieścić również wyposażenie nieruchomości w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, musi to uczynić w uchwale stanowiącej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, nie zaś w regulaminie stanowiącym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy. Ponadto, musi to czynić w sposób wyraźny, precyzyjny i wyczerpujący, tak by regulacja - zgonie z przepisem ustawy - określała "szczegółowy sposób i zakres świadczonych usług" i nie pozostawiała miejsca na jej dookreślenie przez inny organ. W analizowanym przypadku nie dochowano prawidłowej formy regulacji, a wskazane uchybienia są istotnym naruszeniem prawa powodującym nieważność § 11 ust. 2 regulaminu.

III. Rada Miejska Wąsosza zabroniła, przepisem § 15 ust. 2 regulaminu, spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów. Tymczasem, stosowny zakaz wynika już z art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach, który statuuje generalną zasadę zakazującą przetwarzanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania. Przez przetwarzanie odpadów rozumie się bowiem procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach). Wprowadzanie w regulaminie zakazu spalania odpadów w pojemnikach i koszach na odpady jest wkroczeniem w zakres materii ustawowej i powinno zostać zakwestionowane jako istotnie naruszające prawo, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (porównaj: wyrok WSA z dnia 7 września 2006 r., II SA/Op 278/06, CBOSA). "Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych (wyrok WSA z dnia 6 marca 2007 r., SA/Op 733/06, LEX nr 935472). Co więcej, kwestionowany przepis uchwały stanowi modyfikację przepisu ustawowego, który w inny niż uchwała sposób wyraża przedmiotowy zakaz. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest zaś niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). Zamieszczenie w uchwale kwestionowanego zakazu podważa

regulacje ustawowe. Dekodowanie go z przepisu o innym brzmieniu i bez kontekstu w jakim został unormowany w ustawie może powodować nieprzewidzianą przez prawodawcę zmianę jego znaczenia. Z tego powodu należy stwierdzić, że modyfikacja przepisu ustawowego dokonana w § 15 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo.

Jako że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie należy mieć także na uwadze, że "działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę" (wyrok WSA z dnia 30 grudnia 2009 r., II SAWr 470/09, LEX nr 583199). Wskazane naruszenia zrywają związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą upoważniającą do jego wydania i stanowią istotne naruszenie prawa obligujące organ nadzoru do stwierdzenia nieważności przedmiotowego przepisu.

IV. Przepisem § 18 ust. 1 regulaminu postanowiono, że: "do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy prowadzenie każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, z wyjątkiem psów małych i szczeniaków". Sposób wskazania wyjątków od ustanowionego obowiązku nie może zostać uznany za prawidłowy ze względu na nieostrość użytych pojęć. Co prawda w języku prawnym występuje pojęcie "szczeniaka" [porównaj: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych (Dz. U. Poz. 1444), dokonujące klasyfikacji na szczenięta, tj. psy w wieku od 6 tygodni do 16 tygodni; starsze szczenięta, tj. psy w wieku od 5 miesięcy do 7 miesięcy oraz psy młode, tj. psy w wieku od 8 miesięcy do 12 miesięcy], jednak występuje ono w ramach klasyfikacji funkcjonalnie związanej z przedmiotem regulacji i nie może być traktowane jako uniwersalne, a tym samym stosowane do wykładni przepisu ustanowionego przez Radę Miejską Wąsosza. Na marginesie wskazać można, że skorzystanie z definicji zawartej w rozporządzeniu powodowałoby konieczność przyjęcia, że pies 5 tygodniowy ma być prowadzony na uwięzi i w kagańcu, zaś pies 6 tygodniowy nie. W konsekwencji stwierdzić należy, że nie jest możliwe jednoznaczne wykazanie, do jakiego wieku - w rozumieniu uchwały - pies jest szczeniakiem. Podobnie nie można w sposób jednoznaczny ustalić, co należy rozumieć przez zawarte w uchwale pojęcie "psa małego". Może ono odnosić się zarówno do rasy psa, jak i do konkretnego zwierzęcia. W każdym z tych przypadków można spodziewać się wystąpienia przypadków "granicznych", w których nie można dokonać obiektywnej oceny tego, czy pies jest mały, czy też nie. Tym samym obowiązek nałożony § 18 ust. 1 regulaminu na właścicieli psów jest dalece nieprecyzyjny i niejasny. Jako, że pojęcia "psy małe" i "szczeniaki" są pojęciami nieostryimi, nie mogą stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się "poprawnością", "precyzyjnością" i "jasnością" wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 3460 I; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., KI9/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji. Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych

błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu. Powyższe uwagi zyskują na znaczeniu w kontekście art. 10 ust. 2a w związku z ust. 2 ustawy, który łączy obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Oznacza to, że za niedopełnienie omawianego obowiązku właściciel psa może zostać ukarany karą grzywny. Nie można przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyjności i jasności. Należy zatem wskazać, że wprowadzenie wyjątku od obowiązku prowadzenia każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem obejmującego psy małe i szczenięta w sposób istotny narusza prawo, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanego fragmentu przepisu. Nieważność wskazanego fragmentu § 18 ust. 1 uchwały powoduje jednak konieczność stwierdzenia nieważności całego przepisu. W obrocie prawnym pozostałby bowiem przepis stanowiący, że: "do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy prowadzenie każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem". Taka regulacja również - w sposób istotny - naruszałaby prawo. Istota tego naruszenia została szczegółowo przedstawiona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Wskazane przez Sąd argumenty zasługują na ich przytoczenie. "Jest oczywistym, że nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia. [...] J. Powyższe potwierdza też fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne - Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). Poza [...] grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących (np. shihtzu, chihuahua, papillon, buldog francuski, york, pinczer miniatura). Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategoriernego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada ta ma zastosowanie w każdej prawnie ujętej procedurze, wprowadzając dyrektywę określającą sposób, w jaki organy administracyjne mogą czynić użytek z przysługujących im kompetencji. Ma zagwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Współcześnie humanitaryzm oznacza nie tylko nastawienie nacechowane szacunkiem i minimalizowaniem cierpień człowieka, ale w ogóle wszystkich istot żywych a część przedstawicieli świata nauki humanitarną ochronę zwierząt zalicza do prawa ochrony środowiska (vide: Michał Gabriel Węgrowski "Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt", Lex, 2009). W art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.

U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002) zwierzę zostało uznane za istotę żyjącą, zdolną do odczuwania cierpienia, któremu człowiek winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Słownik pojęć ustawy o ochronie zwierząt definiuje "humanitarne traktowanie zwierząt" jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2 ww. ustawy). Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie" (wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12, LEX nr 1267499). Podzielając wskazane stanowisko judykatury, organ nadzoru miał obowiązek stwierdzić nieważność § 18 ust. 1 uchwały w całości. Podsumowując, Rada Miejska Wąsosza ma obowiązek ustalenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, jednak musi to czynić w sposób proporcjonalny do stwarzanych przez zwierzę zagrożeń. Natomiast dokonując kategoryzacji zwierząt, których właściciele mają podlegać konkretnym, ustalonym w regulaminie obowiązkom, organ stanowiący gminy musi to czynić w sposób precyzyjny, aby używane wyrażenia nie były pojęciami nieostrymi, a tworzone kategorie zwierząt miały jednoznaczny zakres desygnatów.

V. Stwierdzeniu nieważności podlega również § 19 ust. 1 i 3 uchwały, które stanowią: „§ 19 ust. 1. Wprowadza się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na zwartych terenach, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe. [...] 3. Zakaz wprowadzony w pkt 1 nie dotyczy zwierząt utrzymywanych na tych terenach przed wejściem w życie niniejszego Regulaminu oraz gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest jedynym źródłem dochodu rodziny”.

W pierwszym z cytowanych przepisów posłużono się sformułowaniem "zwartych terenach". Jest to pojęcie nieostre, nie posiadające jednoznacznej denotacji, ani w języku potocznym, ani w języku prawnym. Można zatem wskazać, że do tego pojęcia odnoszą się również argumenty analogiczne do tych, jakie zostały przedstawione w punkcie IV niniejszego rozstrzygnięcia (dotyczące konieczności stosowania jednoznacznych określeń). Bez ich powtarzania w tym miejscu wskazać należy, że poprzez użycie sformułowania "zwarta zabudowa" został ustanowiony przepis, który nie spełnia wymogów poprawności, precyzyjności i jasności. Z tego względu § 19 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza prawo i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności. Drugi w powołanych przepisów uchwały jest nierozzerwalnie związany z pierwszym, dlatego stwierdzenie nieważności musiało objąć także § 19 ust. 3 uchwały.

W skardze na opisane rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Miejska Wąsosza, w oparciu o uchwałę Rady z dnia 28 stycznia 2014 r. Nr XXXIV/228/14 w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego NKN. 4131. 147. 3. 2013. JW1 z dnia 31 grudnia 2013 r. zaskarżonemu aktowi zarzuciła 1/naruszenie prawa materialnego, art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 4 ust.2 pkt. 2, 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dalej zwaną ustawą o czystości i porządku przez przyjęcie, że zapis § 4 ust. 3, ust. 5 w w/w fragmencie oraz ust. 6, § 15 ust. 2 oraz § 18 ust.1 , § 19 ust. 1 i 3 są sprzeczne z prawem i przez to nieważne, 2/naruszenie prawa materialnego i procesowego, art. 91 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 61 § 1 i 4 , oraz art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, poprzez brak zawiadomienia Rady Miejskiej /strony/ o formalnym wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały a także uniemożliwienie radzie uczestniczenia w

postępowaniu i złożenia wyjaśnień.

Wskazując na powyższe podstawy prawne, w myśl art. 148 ustawy z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru za zasądzeniem od Wojewody Dolnośląskiego kosztów postępowania w sprawie. Na uzasadnienie strona skarżąca wskazała, że Rada Miejska Wąsosza na sesji w dniu 28 listopada 2013 r. po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz.

Uchwalony regulamin w kwestionowanych częściach stanowił powielenie regulacji zawartej we wcześniejszej uchwale Rady Miejskiej Wąsosza, z dnia 27.12.2012 r. Nr XXII/149/12 w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz; wówczas to wprowadzone regulacje nie budziły żadnych zastrzeżeń Wojewody Dolnośląskiego.

W toku badania legalności uchwały Rady Miejskiej z 28.11.2013 r. organ nadzoru stwierdził między innymi, że § 4 ust. 3 o treści "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości", oraz ust. 5 we fragmencie "w przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystywać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy." a także ust. 6 oraz załącznik nr 1 do regulaminu, zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2, art. 94 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późno zm.).

W pierwszej kolejności skarżący podnosi, że zarzut wojewody, co do tego iż w tych fragmentach uchwały naruszono art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, a także Konstytucję RP, został postawiony ogólnikowo, w sposób schematyczny, bez bliższej analizy treści przepisów, i jest bezzasadny: art. 4 ust. 1 ustawy o czystości i porządku stanowi: „1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego." dyspozycja tego przepisu w całości została wypełniona przez radę i zarzut co do jego naruszenia jest gołosłowny; w art. 4 ust. 2 ustawy o czystości i porządku, ustawodawca wymienia zakres regulacji regulaminu który nie został naruszony; wywody wojewody co do nakładania dodatkowej daniny publicznej, "płaceniem za to samo, a także zarzut o nakładaniu na właścicieli nieruchomości nieznanego ustawie obowiązku polegającego na ponoszeniu kosztów selektywnej zbiórki odpadów wynikają z niezrozumienia, niewłaściwej interpretacji przepisów regulaminu a przede wszystkim przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku; zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o czystości i porządku, do obowiązków właścicieli nieruchomości należy wyposażenie nieruchomości w pojemniki, w tym pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, a także selektywne zbieranie tych odpadów; /myli się więc wojewoda, że koszty selektywnej zbiórki odpadów ponosi w całości, z ustawy gmina/; jednakże zgodnie z art. 6r ust. 2a "Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym."

Celem regulacji określonej w § 4 ust.3 regulaminu było wskazanie, że koszty selektywnej zbiórki odpadów, uregulowanej w postanowieniach wcześniejszych tego paragrafu /§ 4 ust. 1 i 2 / ponosi właściciel, z wyłączeniem możliwości określonej w art. 6r ust. 2a; regulacja taka w żaden sposób nie jest sprzeczna z przepisami ustawy, a wręcz z nimi koresponduje i wypełnia

delegację ustawową określoną w art. 4 ust.2 pkt. 1 lit. A co do określenia wymagań w zakresie selektywnej zbiórki odpadów.

Skarżący podkreśla, że uchwała stanowi akt prawny usystematyzowany według rozdziałów, paragrafów i ustępów i jego interpretacja winna uwzględniać zastosowaną systematykę; nie można prowadzić interpretacji wybiórczej w oderwaniu od miejsca posadowienia przepisu w akcie prawnym, co uczynił wojewoda. W dalszej kolejności organ nadzoru zakwestionował fragment ust. 5 w § 4 cały ust. 6 oraz załącznik do regulaminu. Zakwestionowany fragment został podkreślony w poniższym cytacie: "Prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji a także odpadów zielonych z pielęgnacji ogrodów i parków jest obowiązkowe we wszystkich rodzajach zabudowy, z tym że w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej właściciele nieruchomości mogą korzystać z przydomowego kompostownika, pod warunkiem, że jego wielkość pozwala na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania w nim kompostowanego materiału. W przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy." Organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska Wąsosz działała bez podstawy prawnej, gdyż art. 4 ust. 1 ustawy nie przyznał jej kompetencji do określenia, jaki rodzaj odpadu gromadzić można w kompostownikach. Przepis ten nie dał również kompetencji do określenia, w jaki sposób można zagospodarować materiał z kompostownika.

Skarżący kwestionuje tego typu argumentację. Art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) stanowi, iż regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (...). Znaczące jest tutaj stwierdzenie ustawodawcy "we wskazanym zakresie", na którym opierano się tworząc regulamin w zakwestionowanym fragmencie. Odpady biodegradowalne, zgodnie z regulaminem funkcjonującym w gminie Wąsosz, gromadzone mogą być w pojemnikach lub workach koloru brązowego lub w kompostownikach, co wynika z praktyki rolniczej prowadzonej na terenach wiejskich. Taki sposób gospodarowania wskazany w kwestionowanym fragmencie przepisu zmniejsza ilość odpadów kierowanych na składowiska, stanowi istotę segregacji odpadów "u źródła". Wskazanie rodzajów odpadów, tym samym zakresu selektywnej zbiórki odpadów w kompostownikach, ma na celu wyeliminowanie składowania w kompostownikach odpadów do tego celu nie przeznaczonych, a będących odpadami biodegradowalnymi (np. popiół, papier - ulegające biodegradacji). Takie sformułowanie przepisu nie zostało zakwestionowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze na etapie opiniowania projektu dokumentu, zgodne jest również z pismami Urzędu Marszałkowskiego, /korespondencja mailowa prowadzona w dniach 21-26.11.2012 r./ który wprost wskazuje, że gmina w regulaminie może określić rodzaje kompostowanych odpadów. Dowód: korespondencja mailowa prowadzona w dniach 21-26.11.2012. Dowód: Stanowisko Ministra Środowiska - Odpowiedzi ekspertów (wydruk z dnia 29.01.2014 r.l - adres <http://www.mos.gov.pl/kategoria/4832> eksperci ministerstwa środowiska/. Oświadczenie o posiadaniu kompostownika oraz ilości odpadów kompostowanych jest niezbędne dla funkcjonowania całego systemu segregacji odpadów, w szczególności dla osiągnięcia poziomów ograniczania odpadów biodegradowalnych kierowanych do składowania - art. 3c ustawy o czystości i porządku. Ilości wynikające z oświadczeń możemy wprowadzać do sprawozdań w celu osiągnięcia poziomów odzysku. Przepisy te nie wkraczają również w swobodę działania właściciela ani w swobodę umów. Rada dała właścicielowi prawo do nieodpłatnego przekazania materiału z kompostownika dla przedsiębiorcy, który wygrał przetarg na wywóz i zagospodarowanie odpadów na terenie gminy.

II Organ nadzoru zakwestionował przepis zawarty w § 15 ust. 2 regulaminu "zabrania się spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów", argumentując to tym, iż zakaz taki wynika z art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach. Skarżący kwestionuje przedstawioną argumentację, a w szczególności podnosi, że cytowany przepis regulaminu w ogóle nie wkracza w regulację określoną w art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach art. 30. 1. zakazuje się przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami." Stosownie do art. 3 pkt 21 ustawy, ilekroć mowa o "przetwarzaniu - rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie"; tymczasem spalanie odpadów jest odmiennym procesem zdefiniowanym w art. 3 pkt. 29 ustawy: ilekroć w ustawie jest mowa o "termicznym przekształcaniu odpadów - rozumie się przez to: a) spalanie odpadów przez ich utlenianie".

Niezależnie od powyższego skarżący podnosi, że ustawa o odpadach nie ma zastosowania przy regulacji określonej w § 15 ust. 2. Rada zawarła zakwestionowany zapis wykonując delegację określoną w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w związku z art. 15 ust.1 pkt 1, w zakresie wymogów utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Bezspornym jest, że spalanie odpadów w pojemniku skutkuje jego nienależytym stanem technicznym.

Zgodnie z art. 1a ustawy o czystości i porządku, prymat w regulacjach uchwały mają przepisy tej ustawy; dopiero w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Nie ulega wątpliwości, że spalanie odpadów w pojemniku powoduje znaczne pogorszenie jego stanu technicznego.

III Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność zapisu § 18 ust. 1 regulaminu o treści: "do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy prowadzenie każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, z wyjątkiem psów małych i szczeniaków". Wojewoda uznał, że sposób wskazania wyjątków od obowiązku nie jest prawidłowy ze względu na nieostrość użytych pojęć; ponadto zdaniem wojewody zapisy te nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji co narusza art. 2 Konstytucji RP.

Skarżący kwestionuje zaprezentowane stanowisko wojewody, w pierwszej kolejności podnosząc, że organ nadzoru nie wskazał sprzeczności z konkretnymi przepisami prawa, czego wymaga art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym. Nadto skarżący podnosi, że reguły stanowienia prawa nie zakazują używania pojęć powszechnie znanych i stosowanych w języku potocznym, choćby nie zdefiniowanych w ustawach; gdyby przyjąć obowiązek definiowania wszystkich pojęć używanych w przepisach prawa, akty prawne byłyby nieczytelne. Skarżący pragnie podnieść, że do interpretacji prawa należy używać reguł interpretacyjnych i wykładni prawa określonej w teorii nauk prawnych a wykładanych powszechnie na studiach prawnych. Wykładnią która znajdzie zastosowanie przy interpretacji pojęcia "pies mały" i "szczeniak" jest wykładnia językowa, zgodnie z którą: wykładnia językowa - polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażenia tekstu prawnego ze względu na język, w którym zostały sformułowane.

Najbardziej charakterystyczne dyrektywy wykładni językowej to: gdy w systemie prawnym wiążąco ustalono znaczenie określonych zwrotów prawnych, to należy używać ich właśnie w tym znaczeniu. Dyrektywa ta związana jest z tzn. definicją legalną - występującą w tekstach prawnych, wprowadzoną przez prawodawcę w celu ustalenia wiążącego rozumienia poszczególnych terminów. Gdy nie ma w tekście prawnych definicji legalnych: interpretowanym zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że istnieją dostateczne racje przypisania im odmiennego znaczenia. Organ

nadzoru uchylił zapisy § 19 ust. 1 i 3 regulaminu z uwagi na posłużenie się pojęciem nieostrym "zwartych terenach". Tekst kwestionowanych przepisów brzmi „1. wprowadza się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na zwartych terenach, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe.” „3. zakaz wprowadzony w pkt 1 nie dotyczy zwierząt utrzymywanych na tych terenach przed wejściem w życie niniejszego regulaminu oraz gdy utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest jedynym źródłem dochodu rodziny.” Ustęp 3 został uchylony ze względu na nierozzerwalne związanie z ust. 1. Nie sposób zgodzić się z przedstawioną argumentacją. W treści całego § 19 wprowadzono zakazy utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych terenach. O ile ust. 2 tego przepisu wskazuje wprost obszar, na którym wprowadzono zakaz, o tyle ust. 1 wskazuje na elastyczność zakazu, dostosowaną do rozwoju miasta i gminy. Nie sposób zgodzić się z argumentem, iż termin "zwarty teren" jest pojęciem nieostrym, które nie posiada odniesienia ani w języku potocznym, ani prawnym. Naszym zdaniem, termin ten należy zawsze ujmować w połączeniu z kolejnymi terminami - zwarty teren budownictwa wielorodzinnego (czyli teren, na którym dominującą funkcję pełni budownictwo wielorodzinne), zwarty teren budownictwa usługowego, użyteczności publicznej itd. Rada nie tworzy nowego przepisu czy też nowego pojęcia. Przecież już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt: II OSK 466/11, przedstawił definicję "zwartego obszaru". Według NSA pojęcie "zwarty obszar projektowany" należy interpretować, mając na uwadze całe projektowane przedsięwzięcie. Odnosząc to na grunt kwestionowanych przepisów, właściwa jest interpretacja - "na którym dominującą funkcję pełni". Rada nie stworzyła pojęcia nieostrego i nieprecyzyjnego. Na marginesie skarżący dodaje, że Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach funkcjonował już w gminie Wąsosz i był uchwalony na mocy przepisów znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Doświadczenie funkcjonowania nowego systemu wymusiło na nas konieczność jego zmiany w zakresie częstotliwości wywozu, koloru pojemniku oraz likwidacji kilku zbędnych uregulowań. W celu przejrzystości, postanowiliśmy uchylić wcześniejszy regulamin i zastąpić go nowym, zmodyfikowanym. Nie uległy zmianie przepisy obecnie kwestionowane, które nie były kwestionowane w grudniu 2012 r.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) wniósł o oddalenie skargi. Na uzasadnienie wskazano, że organ nadzoru podtrzymuje stanowisko wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym, zgodnie z którym wskazane fragmenty uchwały w sposób istotny naruszają prawo i jako takie podlegają stwierdzeniu nieważności, a zatem zarzut naruszenia prawa materialnego, art. 91 ust 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 4 ust. 2 pkt 2, 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przyjęcie, że zapis § 4 ust 3, ust. 5 w w/w fragmencie oraz ust. 6, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 i 3 są sprzeczne z prawem i przez to nieważne, nie jest trafny; zarzut naruszenia prawa materialnego i procesowego, art. 91 ust. 2 i 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 61 § 1 i 4 oraz art. 10 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego poprzez brak zawiadomienia Rady Miejskiej (strony) o formalnym wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały, a także uniemożliwienie radzie uczestnictwa w postępowaniu i złożenia wyjaśnień, jest nietrafny i nieprawdziwy.

I. W odniesieniu do pierwszego zarzutu wskazać należy, że rozstrzygnięcie nadzorcze zawiera kompleksowe uzasadnienie wykazujące naruszenie prawa w sposób istotny przez każdy z kwestionowanych przepisów uchwały.

Ia. Przedstawione przez Radę Miejską Wąsosza argumenty nie mogą zmieniać prawnej oceny zakwestionowanych fragmentów § 4 załącznika do uchwały. Wprowadzenie do uchwały przepisu, zgodnie z którym "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt

właścicieli nieruchomości", jest sprzeczne z prawem i sprzeczność ta nie może zostać konwalidowana - jak zdaje się twierdzić strona skarżąca - w wyniku wykładni systemowej. Organ nadzoru brał pod uwagę systematykę uchwały, a wykładnia przepisów nie była wybiórcza. Wskazać należy, że przepisy, które poprzedzają - w § 4 załącznika do uchwały - zakwestionowany ust. 3 stanowią: § 4. Ustala się następujące zasady w zakresie prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów: 1. Selektywną zbiórkę odpadów należy prowadzić w pojemnikach lub w workach zaopatrzonych w odpowiednie oznaczenie; 2. Każdy z mieszkańców jest zobowiązany prowadzić selektywną zbiórkę odpadów w podziale na następujące frakcje odpadów komunalnych: 1) papier, 2) metal, 3) tworzywa sztuczne, 4) szkło i opakowania wielomateriałowe, 5) odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji". Sposób redakcji § 4 ust. 3 wątpliwym czyni możliwość przeprowadzenia takiej wykładni systemowej, o jakiej w skardze napisała Rada Miejska Wąsosza. Nie wskazuje on, że obowiązki, o których mowa ust. 1 i 2 są realizowane na koszt właściciela, lecz wskazuje wprost, że "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości". Nawet jednak przyjęcie, że § 4 ust. 3 załącznika do uchwały odnosi się tylko do prowadzenia zbiórki odpadów w sposób selektywny, w pojemnikach lub w workach zaopatrzonych w odpowiednie oznaczenie, zapewniający podział na: 1) papier, 2) metal, 3) tworzywa sztuczne, 4) szkło i opakowania wielomateriałowe, 5) odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji", to nie można przyjąć, że działania te mają odbywać się "na koszt właścicieli nieruchomości", a tym bardziej, że taką regulację mogła wprowadzić rada do regulaminu utrzymania czystości i porządku. Należy wskazać, że logika regulacji ustawowej jest odmienna niż przedstawiono w skardze. Jeżeli - jak twierdzi skarżąca - "celem regulacji określonej w § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu, było wskazanie, że koszty selektywnej zbiórki odpadów, uregulowanej w postanowieniach wcześniejszych tego paragrafu /§ 4 ust. 1 i 2/ ponosi właściciel, z wyłączeniem możliwości określonej w art. 6r ust. 2a", to regulacja ta narusza art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 6r ust. 2, 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Ustawowo wskazano bowiem na zakres obowiązków właściciela nieruchomości, do których należy wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W tym samym przepisie wskazano również, że nie dotyczy to sytuacji, w których na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawowy obowiązek w tym zakresie jest zatem jasno wyrażony przez ustawę. Zmiana zakresu obowiązków właściciela może nastąpić tylko przez podjęcie uchwały na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Miejska Wąsosza takiej zmiany zakresu obowiązków nie dokonała. Tym samym obowiązuje rozwiązanie, które jako podstawowe zostało wskazane w ustawie. Nie ma natomiast podstaw, by taki stan rzeczy był w jakikolwiek sposób potwierdzany w regulaminie utrzymania czystości i porządku. Regulacje ustawowe nie potrzebują dla swego obowiązywania potwierdzenia w akcie prawa miejscowego. Nawet zatem, gdyby rada przytoczyła w uchwale przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, byłoby to działanie, które należałoby oceniać jako naruszające prawo. Rada Miejska Wąsosza nie dokonała jednak takiego powtórzenia, lecz wprowadziła do uchwały przepis w zmodyfikowanej formie. Co więcej odnosi się on nie tylko - jak próbuje się dowodzić w skardze - do kwestii którą reguluje art. 6r ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lecz obejmuje inny zakres spraw, co wyraźnie wynika z porównania przepisu ustawowego z § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały. Nadto, przepis ustawowy odnosi się do każdej zbiórki odpadów - wskazuje bowiem na "wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym" bez

dookreślenia, że chodzi tylko o selektywną zbiórkę odpadów. W uchwale obowiązek ponoszenia ciężaru finansowego przypisany jest zaś tylko właścicielom, którzy prowadzą zbiórkę selektywną. Sprawia to, że przepis ten może być interpretowany w oderwaniu od założeń ustawowych i sugerować, że na właścicielach, którzy prowadzą nie selektywną zbiórkę odpadów nie ciąży obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych. Jest to kolejny argument wskazujący na wadliwość przepisów. Z tego względu w rozstrzygnięciu nadzorczym powołano ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232) normującą zasadę "zanieczyszczający płaci", która sprzeciwia się takiemu rozwiązaniu prawnemu. Tym samym nie budziło wątpliwości organu nadzoru, że przepis § 4 ust. 3 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo, a przez to jest nieważny. Biorąc to pod uwagę, należało ocenić, że przepis wskazujący, iż "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości" nakłada obowiązek ponoszenia dodatkowych kosztów - stąd w rozstrzygnięciu nadzorczym argumentacja dotycząca zakazu nakładania daniny publicznej, którą Wojewoda Dolnośląski podtrzymuje.

Ib. W § 4 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Miejska Wąsosza nie mając do tego umocowania w ustawie wskazała w sposób enumeratywny jakie odpady można gromadzić w przydomowych kompostownikach. Wyliczenie to - poza tym, że jest wprowadzone do aktu bez umocowania w ustawie - jest wadliwe również w aspekcie merytorycznym. Wskazano bowiem na możliwość gromadzenia odpadów zielonych z pielęgnacji ogrodów i parków, resztek pożywienia i odpadów kuchennych. Z jednej strony ograniczono zatem możliwość gromadzenia odpadów zielonych tylko do tych, które pochodzą z pielęgnacji ogrodów i parków (ale już nie np. z trawników, czy klombów kwiatowych), a ponadto dopuszczono gromadzenie odpadów kuchennych, wśród których znajdują się nie tylko odpady zielone, czy biodegradowalne, ale także inne. Organ Nadzoru nie podważa możliwości składowania odpadów w kompostownikach, wręcz przeciwnie, w rozstrzygnięciu nadzorczym wykazał, że organ stanowiący gminy nie może - wskazując jakie odpady można gromadzić - w sposób dowolny ograniczać tej możliwości. Kwestia ta uregulowana jest bowiem na poziomie ustawowym.

W tej samej jednostce redakcyjnej załącznika do uchwały wskazano, że "pozyskany [z przydomowego kompostownika] materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy". Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze, regulacja ta nie przyznaje prawa do nieodpłatnego przekazania materiału z kompostownika dla przedsiębiorcy, który wygrał przetarg na wywóz i zagospodarowanie odpadów na terenie gminy. Przedmiot regulacji należy bowiem do materii prawa prywatnego, a zatem osoba posiadająca materiał z przydomowego kompostownika (będąc jego właścicielem) nie potrzebuje wyrażonej w uchwale zgody organu na zgodne z prawem rozporządzenie swoją własnością. Właściciel materiału z przydomowego kompostownika może go bez zgody organu stanowiącego gminy wykorzystać do własnych celów, oddać nieodpłatnie przedsiębiorcy, ale także np. darować sąsiadowi albo sprzedać dowolnie wybranej osobie (w tym także zainteresowanemu przedsiębiorcy). Działa w tym zakresie w ramach swobody umów. Rada Miejska Wąsosza ograniczyła zaś tę swobodę do alternatywy: wykorzystać do własnych potrzeb albo przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy. Jest to działanie bezpodstawne i w sposób istotny naruszające prawo. Powyższe obligowało do stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów § 4 ust. 5 załącznika do uchwały.

Ic. Organ Nadzoru podtrzymuje także, że istotnie narusza prawo § 4 ust. 6 regulaminu, który został wydany bez podstawy prawnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma bowiem umocowania do ustanawiania regulacji, która prowadzeni selektywnego zbierania odpadów biodegradowalnych przy wykorzystaniu przydomowego kompostownika uzależnia od złożenia stosownego oświadczenia. Nie można podzielić stanowiska, że

oświadczenie o posiadanym kompostowniku oraz ilości kompostowanych odpadów jest niezbędna do funkcjonowania całego systemu segregacji odpadów. Przekonuje o tym nie tylko fakt, że system segregacji odpadów funkcjonuje w innych gminach bez takiego oświadczenia, lecz przede wszystkim brak ustawowej kompetencji do zbierania takich oświadczeń przez organy gminy. Jedynie na marginesie można wskazać (nie odnosząc się do trafności zajętego przez "eksperta" stanowiska), że powoływana przez skarżącą jako dowód w sprawie wypowiedź eksperta" dotyczy deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym (która jest przedmiotem uchwały wydawanej na podstawie art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie odrębnego oświadczenia będącego załącznikiem do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Do wprowadzania takiego nieznanego ustawie oświadczenia nie ma bowiem w ogóle podstawy prawnej. Stwierdzenie nieważności § 4 ust. 6 załącznika do uchwały oraz załącznika nr 1 do Regulaminu było zatem wynikiem istotnego naruszenia prawa przez wskazany przepis.

2. W odniesieniu do zarzutów obejmujących rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie w jakim stwierdza ono nieważność § 15 ust. 2 załącznika do uchwały, wskazać należy że zarzut wskazany w rozstrzygnięciu nadzorczym nie dotyczy "zastosowania" ustawy o odpadach, lecz wkroczenia przez prawodawcę miejscowego w zakres materii ustawowej i modyfikację przepisu ustawowego. Nie ma przy tym znaczenia, że stanowiąc akt prawa miejscowego realizowano delegację ustawową znajdującą się w innej ustawie niż ta, która naruszono przepisem uchwały. W skardze błędnie podważano prawidłowość powołania się w rozstrzygnięciu nadzorczym na art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach, ponieważ fakt, że spalanie odpadów przez ich utlenianie jest termicznym przekształcaniem odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 29 ustaw: o odpadach) nie wyłącza spalania z definicji przetwarzania. Spalanie odpadów przez ich utlenianie jest zarówno przetwarzaniem, jak i termicznym przekształcaniem odpadów. Przy czym dla uzasadnienia rozstrzygnięcia istotne było tylko powołanie art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach. Natomiast powołany w skardze art. 1 a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach potwierdza tylko stanowisko Wojewody Dolnośląskiego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zakresem swej regulacji nie obejmuje bowiem kwestii spalania odpadów, a tym samym należy - zgodnie ze wskazanym art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - stosować przepisy ustawy o odpadach. Te zawsze mają za pierwszeństwo przed regulacją prawa miejscowego.

Organ nadzoru nie podważał tezy, że spalanie odpadów w pojemniku powoduje znaczne pogorszenie jego stanu. Wskazał natomiast, że normę zakazującą takiego spalania zawiera już ustawa o odpadach, a w związku z tym nie może być ona powielana w uchwale organu stanowiącego gminy, bez względu na cel takiej regulacji. Ustawa o odpadach poprzez wskazany zakaz chroni także przed pogorszeniem stanu pojemnika na odpady wynikającego ze spalania w nim odpadów. Zamieszczenie takiego zakazu w zmodyfikowanej wersji w uchwale Rady Miejskiej Wąsosza stanowi zaś - z przyczyn wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym istotne naruszenie prawa. Konieczne było więc stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 załącznika do uchwały.

3. Nieprawdziwy jest zarzut skargi, że w rozstrzygnięciu nadzorczym nie wskazano jakie przepisy zostały naruszone przez § 18 ust. 1 załącznika do uchwały. Został on bowiem podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 Konstytucji RP, co w rozstrzygnięciu nadzorczym zostało zaznaczone. Argumenty podniesione w rozstrzygnięciu nadzorczym dowodzą, że pojęcie szczeniaka jest niejednoznaczne, a nawet - przy próbie posłużenia się jego znaczeniem przyjętym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych (Dz. U. Poz. 1444), niejednoznaczność ta może wprowadzać w błąd adresatów uchwały (od których trudno wymagać, aby wiedzieli, że szczenię to pies w wieku od 6 tygodni do 16 tygodni, a zatem - w myśl wskazanego

rozporządzenia - przez pierwsze sześć tygodni od urodzenia pies nie jest szczeniakiem). Jeżeli zatem, adresat aktu postąpiłby tak jak sugeruje się w skardze i przyjął potoczne znaczenie słowa szczeniak, to - po pierwsze - nie miałby pewnością co do tego czy pies np. 5 miesięczny jest jeszcze szczeniakiem, czy już nie, a po drugie, interpretowałby zakwestionowany przepis w sposób sprzeczny z definicją legalną funkcjonującą w ramach ww. rozporządzenia.

Organ Nadzoru postępował zgodnie z zasadami wykładni językowej (z tego względu w pierwszej kolejności poszukiwał definicji legalnej wskazanych pojęć), a następnie próbował ustalić jednoznaczne znaczenie pojęć w języku potocznym. Brak takiej jednoznaczności wymusiło stwierdzenie nieważności całego § 18 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z przedstawioną w rozstrzygnięciu nadzorczym argumentacją. Nie sposób bowiem ustalić do którego tygodnia (miesiąca) życia pies jest szczeniakiem, podobnie jak nie jest jednoznaczne, czy psem małym jest pies należący do rasy psów, którą uznawać należy za rasę psów małych (i które to rasy), czy też małe ma być konkretne zwierzę (i jakie powinno posiadać wymiary, aby kwalifikować się do zaliczenia do kategorii psów małych). Należy pamiętać, że pozostawienie w obrocie prawnym wskazanych przepisów doprowadziłoby do nieokreśloności norm prawno-karnych. Artykuł 10 ust. 2a w związku z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach łączy bowiem obowiązki ustanowione w regulaminie z sankcją karną. Nie można przyjąć, że przepis sankcjonowany karą grzywny może być niedookreślony i dopuszczać szeroki zakres cienia semantycznego stosowanych pojęć. Treść przepisów karnych wymaga szczególnej poprawności, precyzyjności i jasności.

4. Kwestionując w skardze stwierdzenie nieważności § 19 ust. 1 załącznika do uchwały podniesiono, że przepis "wskazuje na elastyczność zakazu, dostosowaną do rozwoju miasta i gminy". Ponad argumenty przedstawione w rozstrzygnięciu nadzorczym należy zatem wskazać, że formułowanie w ten sposób zakazu łączącego się z sankcją karną jest niedopuszczalne. Jak wskazano powyżej, prawo karne w sposób szczególny wymaga precyzji i jasności. Zakaz musi być jednoznaczny. Próba wprowadzania w akcie prawa miejscowego zakazów "elastycznych" jest niedopuszczalna i musi wiązać się ze stwierdzeniem nieważności przepisów je regulujących. Nie można przyjąć, że zwrot "zwarte tereny" w kontekście w jakim został użyty w uchwale jest pojęciem dookreślonym. Przepis ten nie jest sformułowany tak, by można było go odczytywać w sposób zaprezentowany w skardze np. "zwarty teren budownictwa wielorodzinnego", "zwarty teren budownictwa usługowego". Po pierwsze, przepis: "Wprowadza się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na zwartych terenach, zajętych przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe", dla zdekodowania norm prawnych", wymaga najpierw ustalenia co to są "zwarte tereny", a dopiero następnie spośród tak wyodrębnionych terenów wskazania tych, które są zajęte przez budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne, instytucje użyteczności publicznej, centra handlowe, hotele, strefy przemysłowe, ogrody działkowe. Przepis wskazuje bowiem, że zakaz obejmuje "zwarte tereny", jeżeli są one zajęte na jednej ze wskazanych sposobów. Bez jednoznacznego ustalenia - co jest jednak niemożliwe - co należy rozumieć przez "zwarte tereny", nie można również wskazać na jakim obszarze obowiązuje zakaz. Po drugie, wyjaśnienie terminu "zwarty teren budownictwa wielorodzinnego" zaprezentowany w skardze ("teren na którym dominującą funkcję pełni budownictwo wielorodzinne") tylko potwierdza niejasność zakwestionowanego przepisu. Ze wskazanej definicji wynika bowiem, że każdy teren na którym dominującą funkcję pełni budownictwo wielorodzinne jest zwartym terenem budownictwa wielorodzinnego. Tym samym określenie „zwarty” zostało w tej definicji pozbawione jakiegokolwiek znaczenia normatywnego. Taki sposób kształtowania przepisów jest niedopuszczalny.

W ocenie organu nadzoru argumenty podniesione w skardze potwierdzają tylko słuszność stwierdzenia nieważności przedmiotowego przepisu ze względu na nie spełniania wymogów

poprawności, precyzyjności i jasności.

Na marginesie organ wskazuje, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, jest powołany w skardze bezzasadnie, ponieważ nie odnosi się do pojęcia zwartej terenu, lecz "zwartej obszaru projektowanego" i to w odniesieniu do konkretnej sprawy związanej z planowaniem przestrzennym. Żadne z ustaleń NSA zawarte w uzasadnieniu do tego wyroku nie nadaje się do zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

II. W odniesieniu do drugiego zarzutu wskazać należy, że organ nadzoru jest zobowiązany do informowania rady i umożliwienia jej uczestniczenia w sprawie tylko, gdy brak zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego pozbawiłby go możliwości potrzebnego uczestniczenia w postępowaniu i miałyby to wpływ na treść rozstrzygnięcia. Sam brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego nie może zaś powodować wadliwości rozstrzygnięcia wyłącznie z tego powodu. Zarzut skargi pomija to uwarunkowanie i jest wadliwą oceną następstw braku zawiadomienia organu gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego. W zakresie w jakim zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze dokonano analizy porównawczej stanu prawnego z treścią uchwały, a udział strony w postępowaniu nie mógł mieć wpływu na ocenę legalności uchwały we wskazanym zakresie. Pomimo powyższego podnieść należy, że w toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski dwukrotnie kierował pismo do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wąsosza. W pierwszym z nich, z dnia 6 grudnia 2013 r., *expressis verbis* wskazano, że Wojewoda Dolnośląski podejmuje działania na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym "informując o toczącym się postępowaniu nadzorczym wobec uchwały m XXXI/212/13 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz". Również w drugim z pism kierowanych do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wąsosza w toku postępowania nadzorczego (z 27 grudnia 2013 r.) wskazywano, że Wojewoda Dolnośląski działa "w związku z toczącym się postępowaniem nadzorczym". Dowód: pisma Wojewody Dolnośląskiego z 6 grudnia 2013 f. i 27 grudnia 2013 f. (w aktach Gminy). Na oba pisma Wojewoda Dolnośląski otrzymał odpowiedzi. Dowód: pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej Wąsosza z 11 grudnia 2013 r. i 30 grudnia 2013 r. Notabene, w drodze wskazanej korespondencji wyjaśniono wątpliwości Organu Nadzoru: co do prawidłowości uchwały w zakresie spełnienia wymogu jej zaopiniowania (brak było bowiem stosownej informacji w podstawie prawnej uchwały), a także co do interpretacji § 3 ust. 3 załącznika do uchwały (ze względu na niejasność przepisu) i wyjaśnienia te zostały przez organ nadzoru uwzględnione przy wydawaniu przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym zarzut nieinformowania o toczącym się postępowaniu jest nie tylko nietrafny, ale i nieprawdziwy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Należy przede wszystkim wyjaśnić, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych /Dz. U. Nr 153, poz. 1269/ ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Inaczej mówiąc, wojewódzki sąd administracyjny dokonuje oceny co do zgodności kontrolowanego aktu z przepisami prawa materialnego, które mają zastosowanie w sprawie oraz z przepisami prawa procesowego, regulującymi tryb jej wydania. Wiążące są przy tym przepisy obowiązujące w dacie wydania kontrolowanego aktu. Te same reguły odnoszą się do zakresu i formuły kontroli sprawowanej w odniesieniu do rozstrzygnięć nadzorczych, objętych treścią przepisu art. 3 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.). Mając na względzie wskazane kryterium legalności wojewódzki sąd administracyjny po poddaniu

ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych uznał zasadność podjęcia przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego, co skutkowało oddaleniem skargi. Podstawę prawną zakwestionowanej czynności orzeczniczej stanowił przepis art. 91 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym "uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90".

W toku niniejszego postępowania rzeczą sądu było ustalenie, czy Wojewoda Dolnośląski miał przesłanki do skorzystania z przyznanej mu przywołanym przepisem kompetencji nadzorczej, a tym samym, czy prawidłowo zakwestionował ze skutkiem kasacyjnym legalność kontrolowanej uchwały, odmawiającej zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy. Należy również zwrócić uwagę, że w zakresie uprawnień kontrolnych organu nadzoru zawiera się także czynność opisana w przepisie art. 91 ust. 4 przywoływanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że "w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa". Mając na uwadze treść przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym należy –zdaniem sądu- pamiętać, iż ustawodawca wskazał w ten sposób jednoznacznie, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy.

Dalej trzeba powiedzieć, że sąd podzielił pogląd prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie sądowym, według którego odesłanie zawarte w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowanie w zakresie oceny wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 kpa, określającego 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 kategorii istotnych naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej dla podjęcia określonego rodzaju uchwały, podjęcie uchwały o treści nie przewidzianej w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Badając treść i uzasadnienie rozstrzygnięcia organu nadzoru sąd w toku podjętych w sprawie czynności potwierdził, że w ramach tak określonych przesłanek doszło do istotnego naruszenia prawa, co wojewoda wykazał w kontrolowanym rozstrzygnięciu.

Pamiętać bowiem należy, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną; przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Kontrola nad uchwałami rady gminy (czy to organów nadzoru, czy sądowa) odbywa się wyłącznie pod względem zgodności uchwał z prawem. Inaczej mówiąc, kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organ administracji publicznej nie naruszył prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. Zdaniem sądu istotne w sprawie jest także i to, że przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności oznacza, że sprawowanie nadzoru musi odbywać się w granicach dopuszczalnych przepisami prawa (np. P.Chmielnicki w: komentarz

do ustawy o samorządzie gminnym Warszawa 2004 r., B. Dolnicki: Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993r; wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 606/98, OWSS 1999/3/86). W kontekście tego twierdzenia wskazywano również – przede wszystkim w judykaturze, iż brak określenia w ustawie o samorządzie gminnym rodzajów naruszeń prawa skutkujących stwierdzeniem nieważności wadliwej uchwały nie oznacza swobody działania organu nadzoru i w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru jest zobowiązany wykazać naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999r. ibidem wyrok NSA z dnia 24 września 2002r., sygn. akt II SA/Wr 31/42/01, OWSS 2003/3/75).

Zauważyć zatem należy, że Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru uznał za istotnie naruszający prawo – a w konsekwencji stwierdził nieważność – § 4 ust. 3, ust. 5 we fragmencie: "W przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy" i ust. 6, § 11 ust. 2, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały nr XXXII212/13 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz oraz załącznika nr 1 do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Wąsosz. Uchwała Rady Miejskiej w Wąsoszu została podjęta na podstawie m.in. art. 40 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; przy czym regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Z kolei, wedle do ustępu 2 tego artykułu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów; 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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.

Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich

niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w tym regulaminie. Rada gminy, uchwalając kontrolowany regulamin, nie może zamieszczać w nim postanowień wykraczających poza zakres przywołanego przepisu. Inaczej mówiąc, przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące gmin nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (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. Jeszcze raz należy podkreślić, że 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 2006 r. 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.

W uzasadnieniu kwestionowanego rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda wskazał, że zakwestionowane unormowania zostały podjęte bez podstawy prawnej, z naruszeniem aktów wyższego rzędu, lub przyjęte rozwiązania nie są przewidziane w normie ustawowej, stanowiącej podstawę do wydania kontrolowanego przez wojewodę aktu. Inaczej mówiąc, po dokonaniu kontroli aktu nadzoru należy uznać - przyjmując wskazywane wcześniej kryteria kwalifikowanej wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy, że uchwała poddana kontroli wojewody została (w niektórych regulacjach) podjęta mimo braku podstawy prawnej, treść niektórych postanowień uchwały nie była przewidziana w normie prawnej będącej podstawą jej podjęcia. Lektura tak treści uchwały, jak i skarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazuje, że wojewoda wykazał istotną sprzeczność z prawem wyeliminowanych unormowań.

Podniesione w skardze argumenty, zdaniem sądu, nie mogą doprowadzić do eliminacji tego aktu z obrotu prawnego. Skarga zarzuca Wojewodzie Dolnośląskiemu naruszenie procedury podjęcia zakwestionowanego aktu. Zdaniem sądu z tym zarzutem nie sposób się zgodzić. Jak wynika z akt administracyjnych wojewoda, przed podjęciem decyzji o wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego prowadził korespondencję z Przewodniczącym Rady Miejskiej Wąsosza - Zdzisławem Nicpoń i *expressis verbis* artykułował w treści tych wystąpień, że występuje "w związku z toczącym się postępowaniem nadzorczym...(vide np. pismo z dnia 27 grudnia 2013)". Zatem organy gminy były informowane o czynnościach wojewody, zmierzających do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Nadto, jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa

sądów administracyjnych "brak powiadomienia gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego nie stanowi istotnego naruszenia przepisów postępowania i nie ma wpływu na wynik sprawy" (vide wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 lipca 2011 r., III SA/Wr 176/11, LEX nr 1154637). Niezależnie od tego, wobec wykazanej korespondencji, nawet bez przytoczenia zaprezentowanego poglądu podniesiony zarzut pozostaje bez wpływu na wynik postępowania sądowo-administracyjnego

Jeśli chodzi o unormowanie zawarte w § 4 ust. 3 uchwały, to, zdaniem sądu, należy podzielić pogląd wojewody, szeroko uzasadniony w motywach rozstrzygnięcia, że art. 4 ustawy kompetencyjnej, ani nawet art. 5 określający obowiązki właścicieli nieruchomości na terenie gminy objętej regulaminem, nie dają organowi stanowiącemu gminy delegacji do zawarcia unormowania, że "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właściciela nieruchomości". Takie uregulowanie, jako przekraczające delegację ustawową musiało być (tak jak to zrobił organ nadzoru) wyeliminowane z obrotu prawnego. Jak wskazał WSA w Opolu w wyroku z dnia 6 września 2007 r. (II SA/Op 367/07, LEX nr 438777 "w świetle powołanych regulacji art. 5 i 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008) nie można od właścicieli nieruchomości, oprócz górnych stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych, pobierać jeszcze innych opłat, np. za transportowanie lub przyjęcie odpadów na składowisko, ustalanych przez podmiot świadczący usługę. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 7 pkt 2 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) w decyzji ustala wysokość opłat wyliczonych "z zastosowaniem stawek, o których mowa w art. 6 ust. 2", a zatem odesłanie do w art. 6 ust. 7 pkt 2 do art. 6 ust. 2 nie może oznaczać nic innego jak nakaz stosowania górnych stawek uchwalonych przez gminę, bez dodatków ustalanych przez inne podmioty". Kontrolowany paragraf nakłada na właścicieli nieruchomości dodatkowy obowiązek ponoszenia kosztów selektywnej zbiórki odpadów. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że przepis ten sugeruje jakoby regulamin kreował dodatkowe obciążenie finansowe dla właścicieli nieruchomości, nie znajdujące podstawy w akcie ustawowym, a należy pamiętać, że tylko w akcie powszechnie obowiązującym można nałożyć na obywateli obowiązki o charakterze fiskalnym. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Dodać jeszcze można, że na rozprawie przed wojewódzkim sądem administracyjnym Burmistrz Wąsosza wyjaśnił, że celem wprowadzenia kontrolowanej regulacji było wyjaśnienie mieszkańcom gminy, że gmina nie będzie ponosić kosztów, które rzeczywiście poniesie właściciel w związku z selektywną zbiórką odpadów, np. nie odbierze ich na własny koszt. W tym kontekście trzeba jeszcze raz powiedzieć, że jeśli taka była wola organu stanowiącego gminy, to brzmienie samego przepisu jest dalece niezgodne z intencją lokalnego prawodawcy i sformułowanie "prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właściciela nieruchomości" nie odpowiada oświadczeniu Zbigniewa Stuczyka. Zatem dodatkowo narusza ono zasadę, że akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Dodać jeszcze można, że stosownie do art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (zatem nie w akcie niższego rzędu – przyp. sądu).

Zdaniem sądu należy także podzielić zarzuty wojewody, że próba uściślenia w akcie prawa miejscowego jakie odpady można gromadzić w przydomowych kompostownikach (§ 5 ust. in fine) wkracza w sposób nieuprawniony w materię ustawową (por. art. 3 ustawy o odpadach, który definiuje, że ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach zielonych - rozumie się przez to odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów). Dodać jeszcze tu należy, że stosownie do art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w

zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.) Obecnie: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2013.21), zgodnie z art. 203 tej ustawy, która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. Normodawca gminny przyjął definicję odpadów zielonych jako odpady z pielęgnacji ogrodów i parków, pomijając całkowicie ujęte w definicji ustawowej tereny zielone, cmentarze, a także z targowiska. Porównanie tych dwóch zbiorów jednoznacznie wskazuje, że uchwała, z jednej strony w sposób niedopuszczalny ograniczyła uprawnienia członków wspólnoty gminnej do gromadzenia odpadów zielonych w kompostownikach w stosunku do woli ustawodawcy, a z drugiej weszła w kompetencje ustawodawcy, a takie wejście w kompetencje aktu wyższego rzędu nie może uzyskać akceptacji sądu. W tym zakresie burmistrz wyjaśnił na rozprawie, że celem tej regulacji było zapoznanie mieszkańców gminy z tym, czego na kompost nie można wyrzucać, bowiem nie wszyscy mieszkańcy wiedzą co to są odpady biodegradowalne. W świetle dotychczasowych rozważań (czyli określenia odmiennego od definicji ustawowej pojęcia odpadów zielonych) nie sposób uznać, że kontrolowany paragraf może pozostać w obrocie prawnym mimo dodatkowych wyjaśnień. Jak wcześniej wskazano ustanowione unormowanie prowadzi do nieprzewidzianego przez ustawodawcę i prawnie niedopuszczalnego ograniczenia z jakich terenów można, a z jakich nie można gromadzić w kompostownikach odpady zielone. Dlatego nawet w świetle dodatkowych wyjaśnień nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem strony skarżącej, że wskazany przepis nie narusza prawa.

Także niezgodne choćby z normą konstytucyjną art. 21 powołanej już wcześniej ustawy zasadniczej jest nałożenie na wytwórców odpadów obowiązku wykorzystania materiału (pozyskanego z kompostowanych pozostałości) do własnych potrzeb bądź przekazania ich nieodpłatnie przedsiębiorstwu. Należy zgodzić się w tym zakresie ze stanowiskiem zawartym w rozstrzygnięciu nadzorczym, że jest to sprzeczne z unormowaniami zawartymi w aktach wyższego rzędu, narzucanie właścicielowi sposobu postąpienia ze swoją własnością, do czego rada gminy nie ma upoważnienia (nie wynika ono z delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 ustawy). Przywołana wcześniej treść art. 21 stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Nie może zatem regulamin narzucać właścicielowi odpadów zielonych w jaki sposób ma je zagospodarować. Znow, jeśli wolą organu było podkreślenie, że wytwórca odpadów nie może od przedsiębiorstwa wykonującego usługi ich odbioru odpłatności, to użyte wyrażenie nie odpowiada zakładanemu celowi.

Za całkowicie pozbawione podstawy prawnej należy także uznać zawarte w zał. nr 1 do regulaminu oświadczenie, które stosownie do ust. 6 § 4 winien złożyć podmiot planujący prowadzenie selektywnego zbierania odpadów biodegradowalnych w sposób określony w ust. 5 w siedzibie Urzędu Gminy. Lektura tego oświadczenia wskazuje, że winny się w nim znajdować dane osoby składającej oświadczenie (imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania, a także określenie - w kg/miesiąc - ilości odpadów zagospodarowanych w ten sposób). Takiej formy nie przewiduje ustawa o utrzymaniu porządku. Posługuje się ona pojęciem "deklaracji", ale ma ono zastosowanie jedynie w zakresie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Natomiast omawiane oświadczenia tworzą w urzędzie gminy rejestr osób, zawierający określone w nim (opisane wcześniej) dane. Do tworzenia takowego rejestru rada gminy nie ma w ustawie, stanowiącej delegację do podjęcia kontrolowanego aktu, upoważnienia. Stosownie do treści art. 51 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 2003 r. (II SA 3085/01, LEX nr 156396) "treść i umiejscowienie art. 51 Konstytucji RP wskazuje, że podstawa do przetwarzania danych musi mieć charakter wyraźny i stosować się winna do niej wykładnia ścieśniająca". Przekazanie przez ustawę radzie gminy kompetencji do opracowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie

daje temu organowi uprawnień do nakładania na mieszkańców gminy obowiązku składania deklaracji (oświadczenia) w zakresie zagospodarowywania we własnym zakresie odpadów biodegradowalnych. Jest to nadmierna ingerencja w prawa obywateli.

W § 1 ust. 2 uchwały normodawca gminny zdecydował, że "w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie posiadają możliwości wyposażenia jej w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych, obowiązek, o którym mowa w ust. 1 (wyposażenie nieruchomości w pojemniki o pojemności uwzględniającej częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów) może zostać zrealizowany w drodze porozumienia z Gminą Wąsosz. Trafnie wojewoda wskazał w uzasadnieniu kwestionowanego aktu, że z jednej strony brak upoważnienia ustawowego do zawarcia takiego rozwiązania w uchwale podjętej w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, z drugiej nie do zaakceptowania jest użycie pojęcia "nie posiadają możliwości wyposażenia jej w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych". Szeroko omówiono wcześniej jakie elementy winny się znaleźć w uchwale, podjętej w zakresie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie i w katalogu tym nie znajduje się możliwość zwolnienia właścicieli nieruchomości z wyposażenia ich w pojemniki służące gromadzeniu odpadów. Inną kwestią jest możliwość kompleksowego uregulowania tej kwestii na podstawie uchwały, podjętej w trybie art. 6r ustawy. Nadto, na akceptację zasługuje pogląd, że użyte w zakwestionowanym przepisie pojęcie braku możliwości wyposażenia nieruchomości w pojemniki "ze względów finansowych" jest pojęciem całkowicie nieostrym, w żaden sposób nie definiującym kto będzie spełniał kryteria finansowe, aby zostać beneficjentem tego unormowania. Akt prawa miejscowego w najmniejszym stopniu nie wyjaśnia jaki mieszkaniec gminy ma być uznany za uprawnionego do skorzystania z przyjętego rozwiązania, czyli kiedy będziemy mieli do czynienia z właścicielem nieruchomości spełniającym opisane w uchwale kryterium. W rzeczywistości wypełnienie tego, niedookreślonego pojęcia zostałyby dokonane w niewiadomy sposób i przez nieznanego organ, którego kompetencje także nie są czytelnikowi uchwały znane.

Odnośnie do zawartego w ust. 2 § 15 uchwały zakazu spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów, również, zdaniem sądu w tym składzie zakaz ten podlegał eliminacji z obrotu prawnego. Omawiając tę kwestię należy zgodzić się z argumentacją skargi w zakresie różnicy pojęć "przetwarzanie odpadów" i "spalanie odpadów", ale nie zmienia to okoliczności, że w toku badania legalności uchwały trafnie organ nadzoru wskazał na uregulowanie omawianej kwestii w ustawie o odpadach, a dokładnie w art. 3 ust. pkt 21 ustawy o odpadach, wedle którego, jeśli ustawa mówi o przetwarzaniu (odpadów- przyp. sądu) - rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie; zaś stosownie do art. 30 ust. 1 tej ustawy zakazuje się przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami. Można po raz kolejny przypomnieć w tym miejscu, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 1a odsyła w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do przepisów ustawy o odpadach. Niewątpliwie spalanie odpadów w pojemnikach i koszach na odpady stanowi ich unieszkodliwianie. W ten sposób doszło do nieuprawnionej modyfikacji przepisu rangi ustawowej (art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach) przepisem aktu prawa miejscowego. Taki zabieg nie jest akceptowalny, tym bardziej, że stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r. (II OSK 2058/11, LEX nr 1152130) "w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w regulaminie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie upoważniającej, jak również innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. A minori ad maius

niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca". Można także zacytować pogląd prawny, zawarty w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2010 r., (II SA/OI 976/10, LEX nr 736275) w uzasadnieniu którego wskazano, że "akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rządu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Zapisanie w uchwale rady zakazu spalania odpadów w pojemnikach i kontenerach jest przekroczeniem kompetencji wynikających z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która zakazuje termicznego unieszkodliwiania odpadów w jakimkolwiek innym urządzeniu poza spalarniami do tego przystosowanymi". Pragnący wyjaśnić tę kwestię Burmistrz Gminy Wąsosz oświadczył, że intencją wprowadzonego unormowania było zapobieżenie wywołania pożarów w wyniku np. wrzucania do pojemników gorącego popiołu lub żaru, a nie unormowanie kwestii utylizacji odpadów. Sąd nie kwestionuje intencji zawartego w uchwale zakazu, ale trzeba mieć na względzie, że skutek jaki został cytowanym uregulowaniem osiągnięty obiega znacząco od zamierzeń, a efekt przyjętego unormowania jest zgoła odmienny i zgodny z analizą przeprowadzoną w akcie nadzoru.

Kolejno trzeba powiedzieć, że nie podziela sąd zarzutu, jakoby potoczne rozumienie pojęcia "szczeniaka" lub "małego psa" wyjaśniało kwestię kiedy mamy konieczność założenia konkretnemu psu kagańca i smyczy. Zgodzić się należy ze stanowiskiem, że użyte w charakterze wyjątku od reguły (prowadzenia każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem) pojęcie "z wyjątkiem psów małych i szczeniaków" prowadzić może do nieporozumień. Są to bowiem rozróżnienia nazbyt nieostre, by mogły stanowić podstawę do egzekwowania zachowań mieszkańców gminy. Taki podział może prowadzić do trudnego wyegzekwowania stosowania się właścicieli czworonogów do norm nakazowych zwłaszcza w sytuacjach, gdy może być wątpliwe czy mamy do czynienia z małym psem (w sensie rasy), czy z małym psem, który nie jest już szczeniakiem, ale nie jest jeszcze psem dorosłym. Ustawodawca upoważnia radę 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, a nie daje uprawnienia do wprowadzenia zróżnicowania zwierząt w sposób ustawie nieznany. W ustawie chodzi o skonkretyzowanie w akcie prawa miejscowego jakie działania ma podjąć właściciel zwierzęcia, aby zwierzę to w przestrzeni publicznej nie utrudniało przebywania osobom trzecim. Tu także można przywołać przydatny (przywołany przez wojewodę) wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r. (I SA/Bk 919/12, LEX nr 1267499), w którym wskazano, że "ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawia radom gmin samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którym jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie". Zastosowane w uchwale przez radę kryterium nie odpowiada opisanym w cytowanym w orzeczeniu zasadom. Można jeszcze także dodać, że okoliczność, na którą zwracał na rozprawie Burmistrz Rady Wąsosz, że takie unormowanie obowiązywało już w poprzedniej uchwale, podjętej w tym samym przedmiocie i nie stanowiło problemu dla posiadaczy psów, co wynika z braku interwencji organów porządkowych w tym zakresie, nie może doprowadzić do uwzględnienia skargi. Fakt, że wcześniej zakwestionowane unormowanie nie stwarzało problemów nie daje gwarancji co może stanowić podstawy sporu w czasie obowiązywania niniejszej uchwały.

Na koniec trzeba jeszcze powiedzieć, że również pojęcie "zwartego obszaru" jakim posługuje się uchwała w odniesieniu do zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich (w § 19 ust. 1 i 3) jest pojęciem nieostrym, nie określającym w sposób nie budzący wątpliwości na jakim terenie

w istocie zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich obowiązuje mieszkańców. Ponieważ pojęcie "zwartego terenu", użyte w uchwale jest niewyraźne, może prowadzić do sporów (choćby sąsiedzkich) w jakich terenach zwierzęta te mogą być hodowane, a w jakich nie. Takie unormowanie nie tylko nie wyjaśnia na co może sobie mieszkaniec gminy (w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich) pozwolić, ale może stwarzać problemy w zakresie życia codziennego na terenie gminy, które mogą powodować angażowanie odpowiednich służb do zbędnych interwencji. Dlatego, zdaniem sądu, trafnie wojewoda unormowania te wyeliminował. Pojęcie zwartego obszaru w orzeczeniu, na które powołuje się skarga dotyczy kategorii urbanistycznych i nie ma związku z hodowlą zwierząt.

Można jeszcze dodać, że co do pozostałych zarzutów skarga się nie wypowiada.

Odnosząc się do kwestii, że organ stanowiący gminy uzyskał pozytywną opinię inspektora nadzoru sanitarnego, należy podnieść, że organ inspekcji sanitarnej nie rozstrzyga samodzielnie żadnych kwestii, a jedynie jest organem opiniującym, współuczestniczącym w toczącym się postępowaniu legislacyjnym, a badanie legalności uchwały należy do organu nadzoru i sądu.

Reasumując dotychczasowe rozważania godzi się wskazać, że wprowadzenie w uchwale rady gminy będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2009 r., II SAS/GO 497/09, LEX 599207).

Reasumując, wobec bezzasadności skargi podlega ona oddaleniu, stosownie do treści art. 151 ppsa.