

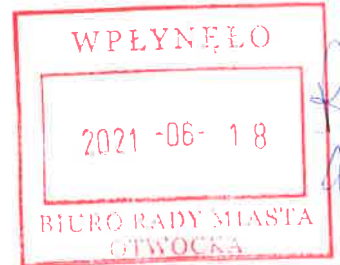
do Radm Kto
28.06.2021
Jury

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ IV
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Dnia 14 czerwca 2021 r.
Sygn. akt IV SA/Wa 401/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu



Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 maja 2021 sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Organowi Administracji odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 20 maja 2021 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym.

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem

patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
4. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: **Sędzia WSA Joanna Borkowska**
Sędziowie: **Sędzia WSA Jarosław Łuczaj**
Sędzia SO del. Aleksandra Westra (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 20 maja 2021 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miasta Otwocka**

z dnia **10 lipca 2019 r.** nr **XV/130/19**

w przedmiocie **przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta**

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- 2. zasądza od Rady Miasta Otwocka na rzecz skarżącego Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Referent

referent

UZASADNIENIE

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Otwocka z dnia 10 lipca 2019 r. nr XV/130/19 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka (dalej „uchwała” lub „Regulamin”).

Pismem z dnia 9 lutego 2021 r. Wojewoda Mazowiecki (dalej „skarżący”, „Wojewoda”), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; dalej „usg”) oraz art. 3 § 2 pkt 5, art. 13 § 2 i art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; dalej „ppsa”), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na ww. uchwałę wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub ewentualnie w części oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego, a także o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym w związku z pandemią choroby COVID-19.

Wojewoda podkreślił, że podjęcie uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku wymaga zawarcia w niej wszystkich postanowień wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.; dalej „ucpg”). Ponadto elementy wskazane ucpg mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Jak zaważył Wojewoda w § 1 ust. 2 Regulaminu wskazano frakcje odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny, w tym w pkt 13) „odpady niebezpieczne, w tym (a) zużyte baterie i akumulatory ołowiowe, (b) zużyte baterie i akumulatory niklowo-kadmowe”. Jednakże art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg nie wymieniają kategorii „odpadów niebezpiecznych”, a co się z tym wiąże - nie formułują ustawowego obowiązku ich selektywnego zbierania. W stanie prawnym obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701 z późn. zm.) – dalej „uo” „odpady niebezpieczne” zostały wskazane w Rozporządzeniu z Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów z dnia 9 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1923). Akt ten określił katalog odpadów z ich podziałem na grupy, podgrupy i

rodzaje. Pojęcia „odpadów niebezpiecznych” oraz „zużytych baterii i akumulatorów” nie są zatem zamienne, nie mają odniesienia do tożsamej frakcji odpadów. Zdaniem Wojewody z powyższego wynika, że § 1 ust. 2 Regulaminu jest niezgodny z prawem w zakresie w jakim pominięto w nim frakcję odpadów „zużytych baterii i akumulatorów” z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg. Ponadto w przypadku określenia w regulaminie obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych innych niż wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg, a więc także odpadów niebezpiecznych, co wynika z art. 4 ust. 2a ww. ustawy, regulamin winien określać także obowiązek ich odbioru. W § 16 Regulaminu określającym minimalne wymagania częstotliwości odbierania odpadów komunalnych „odpady niebezpieczne” zostały pominięte. Nadto w uchwale w ogóle nie określono sposobu pozbywania się „odpadów niebezpiecznych” jako wyodrębnionej kategorii odpadów komunalnych, wymienionej w § 1 ust. 2 pkt 13) Regulaminu. Z tych przyczyn organ nadzoru uznał § 1 ust. 2 pkt 13) Regulaminu za niezgodny z prawem.

W postanowieniach regulaminu określającego sposób zbierania odpadów czy sposób postępowania z odpadami, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5) ucpg, powinny być zbierane odrębnie od odpadów zielonych wyszczególnionych w art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg. Natomiast w zaskarżonej uchwale wyodrębniono do selektywnej zbiórki „odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji” oraz „odpady zielone”, jednakże w dalszych postanowieniach określających sposób zbierania czy postępowania z odpadami frakcje te potraktowano już łącznie, zaliczając odpady zielone do frakcji odpadów ulegających biodegradacji/odpadów biodegradowalnych, co prowadzi do ich zmieszania, jak w: § 1 ust. 4 pkt 1) lit. d), § 1 ust. 5 i 6, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1 i 2, § 12 ust. 2 i 3 Regulaminu. W konsekwencji powyższego Rada w ogóle nie określiła sposobu pozbywania się odpadów zielonych, nie kwalifikując ich ani do odbioru sprzed nieruchomości (§ 16 Regulaminu), ani do przyjmowania w punktach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych - PSZOK (§ 4 i § 5 ust. 5 Regulaminu), a w to miejsce przyjmując regulacje wyłącznie w odniesieniu do odpadów komunalnych ulegających biodegradacji/odpadów biodegradowalnych (§ 4 ust. 1 pkt 12 oraz § 16 ust. 2 pkt 1 Regulaminu).

Ponadto Wojewoda podkreślił, że pomiędzy ustawą a Regulaminem powinna być zachowana ta sama terminologia odnosząca się do nazewnictwa

segregowanych odpadów, aby wyeliminować ewentualne wątpliwości co do odmiennego zakresu znaczeniowego przypisywanego poszczególnym sformułowaniom. W konsekwencji w zaskarżonej uchwale winno być stosowane nazewnictwo frakcji odpadów jak w art. 3 ust. 2 pkt 5) i 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit.

a) uzpg, podczas gdy w uchwale stosowane są nieznanie ww. ustawie pojęcia, tj. w:

- § 1 ust. 2 pkt 4), § 3 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 2) Regulaminu: „opakowania wielomateriałowe” (modyfikacja ustawowej frakcji odpadów opakowaniowych wielomateriałowych),

- § 1 ust. 4 pkt 1) lit. e), § 5 Regulaminu: „odpady wielogabarytowe” (modyfikacja ustawowej frakcji odpadów: meble i inne odpady wielogabarytowe),

- § 3 ust. 1, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2, § 12 ust. 2, § 12. ust. 3 Regulaminu: „surowce wtórne” (termin nieznanie ustawie),

- § 9 ust. 4, § 9 ust. 5, § 10 ust. 2, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2, § 12 ust. 1 Regulaminu: „odpady zmieszane i pozostałości po sortowaniu” (termin nieznanie ustawie, niespójny i niekonsekwentny wobec określenia „odpadów zmieszanych” użytego w § 13 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1) Regulaminu).

Z tych samych względów za uchybienie Wojewoda uznał niekonsekwentne posługiwanie się różną terminologią w odniesieniu do dodatkowej frakcji odpadów „odzieży i tekstyliów” wymienionej w § 1 ust. 2 pkt 15) Regulaminu - zamiennie ze sformułowaniem „ubrania i tekstylia” w § 4 ust. 1 pkt 11) Regulaminu.

Niezależnie od powyższego Wojewoda wskazał, że podstawę prawną do określenia obowiązku selektywnego zbierania frakcji odpadów „odzieży i tekstyliów” w § 1 ust. 2 pkt 15 Regulaminu, stanowi art. 4 ust. 2a ucpg. Przepis ten wskazuje na jednoczesny obowiązek odbierania tej frakcji, posługując się w sformułowaniu koniunkcją: „obowiązek selektywnego zbierania i odbierania”, pomijając alternatywny obowiązek przewidziany w innych miejscach ustawy „przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. Tym samym ustalenie w § 1 ust. 2 pkt 15) Regulaminu obowiązku selektywnego zbierania frakcji odpadów „odzieży i tekstyliów”, bez równoczesnego określenia w tym akcie obowiązku ich odbioru stanowi działanie sprzeczne z art. 4 ust. 2a ucpg.

Organ nadzoru uznał także § 4 ust. 1 pkt 5) i pkt 8) Regulaminu za niezgodny z prawem. W przypadku § 4 ust. 1 pkt 5) Regulaminu określono, że „[PSZOK przyjmuje rozdzielone na poszczególne frakcje odpady: (...)] odpady budowlane i rozbiórkowe”, podczas gdy zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg punkty selektywnego zbierania odpadów przyjmują jedynie „odpady budowlane

i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne”. Z kolei w § 4 ust. 1 pkt 8) Regulaminu wskazano obowiązek przyjęcia przez PSZOK „zużytych baterii i akumulatorów, o których mowa w § 1 regulaminu, ust. 2 punkt 13”, podczas gdy w postanowieniu, do którego uczyniono odwołanie, mowa jest o „odpadach niebezpiecznych”. Wymienione tam rodzaje zużytych baterii i akumulatorów stanowią elementy otwartego katalogu odpadów niebezpiecznych. Frakcja „odpadów niebezpiecznych” wymieniona w Regulaminie nie jest tożsama z frakcją „zużytych baterii i akumulatorów”, o jakiej mowa art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg, jak argumentowano wyżej w skardze. Ponadto za niezgodny z prawem uznał § 4 ust. 1 Regulaminu w zakresie w jakim przepis ten nie przewiduje przyjmowania odpadów zielonych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak podniósł wyżej - odpady zielone stanowią odrębną kategorię od frakcji odpadów biodegradowalnych (wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 12) Regulaminu). Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg odpady zielone powinny być obowiązkowo przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, niezależnie nawet od określonego w akcie prawa miejscowego obowiązku ich odbierania sprzed posesji.

Zdaniem Wojewody postanowienie § 4 ust. 2 Regulaminu, że „Prowadzący PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów jeżeli ich rodzaj lub ilość wskazuje na to, że nie zostały wytworzone na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy” wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ucpg. Ustawodawca nakazał gminom stworzenie warunków do zapewnienia możliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych spełniających warunki z art. 3 ust. 2 pkt 6) ucpg - bez konieczności spełniania przez właścicieli nieruchomości dodatkowych wymogów wykazywania czy udowadniania źródła pochodzenia tych odpadów, jak też nie określając podstaw lub kryteriów, w oparciu o które następowałaby taka weryfikacja. W ocenie organu nadzoru nie ma zatem podstaw prawnych, aby w uchwale nadać pracownikowi PSZOKu uprawnienie do odmowy przyjęcia odpadów odbieranych przez ten punkt wyłącznie z tego względu, iż w ocenie tego pracownika odpady nie zostały wytworzone na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. Podobnie jako pozbawione podstaw prawnych ocenił nadawanie pracownikowi PSZOKu uprawnienia do dokonywania oceny ilości przyjmowanych odpadów i ich limitowania w oparciu o własne kryteria ustalane dla odpadów powstałych na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy. Jedynie rada gminy może określić zgodnie z art. 6r ust. 3a

ucpg, w drodze uchwały (lecz podejmowanej w oparciu o inną podstawę prawną niż została przyjęta zaskarżona uchwała), ograniczenie ilości wskazanych rodzajowo frakcji odpadów przyjmowanych przez PSZOKi od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Odnosząc się do zapisu § 5 ust. 5 Regulaminu, Wojewoda stwierdził, iż nie spełnia ono warunku precyzyjności i wewnętrznej spójności. Jest on bowiem niespójny z § 1 ust. 4 pkt 2) oraz z § 4 ust. 1 Regulaminu. W regulacjach tych wskazano również frakcje odpadów dostarczanych i przyjmowanych przez PSZOK. Ich porównanie z frakcjami odpadów z § 5 ust. 5 Regulaminu prowadzi do wniosku, że w kwestionowanym postanowieniu pominięto: odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów (uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 ust. X pkt 12 Regulaminu), odpady zielone (uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 7 Regulaminu), przeterminowane leki (uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 11 oraz § 4 ust. 1 pkt 9 Regulaminu), odzież/ubrania i tekstylia (uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 15 oraz § 4 ust. 1 pkt 11 Regulaminu).

Ponadto Wojewoda wskazał także, że brak jest podstaw prawnych do zawężenia w Regulaminie frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych dostarczanych i przyjmowanych przez PSZOK do „stanowiących odpady komunalne z remontów prowadzonych samodzielnie - nie zawierających papy, materiałów izolacyjnych, azbestu lub innych materiałów niebezpiecznych (gromadzonych w specjalnych pojemnikach lub w workach uniemożliwiających pylenie)”. Skoro bowiem ustawodawca w art. 3 ust. 2 pkt 6) i art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg wskazał, iż selektywne zbieranie i przyjmowanie odpadów komunalnych ma obejmować odpady budowlane i rozbiórkowe (w ogólności, bez dookreśleń czy wykluczeń), to Rada nie jest upoważniona do ich ograniczania rodzajowego czy też do wydzielania z tej frakcji pewnej podkategorii odpadów. Odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne są frakcją ujętą ustawowo, w obrębie której nie można dokonywać dalszego podziału.

W ocenie Wojewody postanowienia § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 7 ust. 2 Regulaminu w zakresie wskazania dozwolonego mycia określonej części samochodu, a także dozwolonego (lub niedozwolonego) rodzaju jego naprawy wykraczają poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. c) ucpg. Powołany przepis nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do ich określonej części pojazdów, np.

nadwozia, a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Te same zastrzeżenia odniesiono do postanowienia Regulaminu wskazującego na rodzaj dopuszczonych czy też niedozwolonych napraw. W odniesieniu do § 7 ust. 2 Regulaminu skarżący podniósł jeszcze dodatkowy argument, że pozbawiony jest on precyzji i jasności. Na podstawie tej regulacji nie sposób jednoznacznie określić jaka naprawa może być uznana za awaryjną, to trudność sprawia także ustalenie czy „naprawa awaryjna” jest zakazana w świetle Regulaminu (jak wskazywałaby treść), czy też miało być odwrotnie - wyłącznie dozwolona. Takie niejasności wskazują na niezachowanie wymogów „określoności prawa”, co narusza konstytucyjną zasadę pewności i określoności prawa z art. 2 Konstytucji RP. Naruszony został także nakaz z § 6 Załącznika do Rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) redakcji przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wyklucza to posługiwanie się niedookreślonymi prawnie pojęciami.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 9 ust. 3 pkt 3) Regulaminu Wojewoda stwierdził, że wykracza ona poza zakres normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 2) ucpg. Ponadto uznał, że kwestionowane postanowienie nie spełnia wymogu „określoności prawa”, tzn. jest nieprecyzyjne, niejasne, nasuwa liczne wątpliwości: zarówno co do określenia adresata normy, jak i pożądanego sposobu jego zachowania (kto ma zapewniać gwarancję bezpieczeństwa i na czym ma ona polegać, kto i komu ma udzielać gwarancji długotrwałego użytkowania pojemnika, jaki okres należy przyjąć jako „długotrwały”, do jakich urządzeń załadowczych mają być dostosowane pojemniki, jakie są wymagania w tym zakresie, kto ma je dostosowywać).

W ocenie Wojewody także regulacja § 13 ust. 1 pkt 2) Regulamin wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2) ucpg. Przepis ten pozwala radzie gminy na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników.

Postanowienie § 13 ust. 4 Regulaminu w zakresie sformułowania „w szczególności” zdaniem Wojewody nie wypełnia delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2) ucpg. Przepis ten nakłada na Radę obowiązek określenia w Regulaminie warunków rozmieszczenia pojemników (tu: koszy ulicznych) na terenie nieruchomości oraz na

drogach publicznych. Wskazana regulacja nie określa w sposób jednoznaczny, wyczerpujący warunków rozmieszczenia pojemników. Nie ustala żadnej zasady, w oparciu o którą należy wyznaczyć rozmieszczenie koszy ulicznych, a w to miejsce wprowadza zupełnie otwarty katalog jedynie przykładowych wyliczeń zalecanych miejsc instalacji tych pojemników.

Regulacja § 14 ust. 3 Regulaminu również wykracza poza normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 2) ucpg. Przepis ten upoważnia do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym wyłącznie pojemników, ale już nie przestrzeni, na której się one znajdują. W konsekwencji - za niezgodny z prawem należało uznać także tytuł § 14 Regulaminu w zakresie sformułowania „oraz przestrzeni przeznaczonych”.

Zapisy § 16 ust. 2 pkt 1) lit. b) Regulaminu określające minimalne częstotliwości obierania odpadów powinny odpowiadać uregulowaniom art. 6r ust. 3b ucpg. Natomiast w powyższym zapisie użyto sformułowania „raz w tygodniu” zamiast ustawowego „raz na tydzień”.

W Rozdziale V Regulaminu zatytułowanym „Usuwanie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania” zawarto przepisy odnoszące się do nielegalnych wysypisk: § 18 Regulaminu - dotyczący prowadzenia miejskiej ewidencji nielegalnych wysypisk i § 19 Regulaminu - dotyczący likwidacji nielegalnych wysypisk. W ocenie Wojewody powyższe postanowienia wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ucpg. Ponadto postanowienia te modyfikują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o odpadach, w szczególności art. 26 tej ustawy (np. w zakresie terminów), a także naruszają zasadę podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym w gminie (art. 169 Konstytucji RP). Decyzje odnoszące się do potrzeby utworzenia ewidencji, o jakiej mowa w § 18 Regulaminu, jej zawartości, procedury dokonywania zgłoszeń czy zakresu danych udostępnianych publicznie, przynależą wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego.

Ponadto w ocenie Wojewody regulację § 23 ust. 3 Regulaminu nie sposób uznać za zgodną z prawem, a w szczególności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, w zakresie w jakim pominięto w niej inne osoby niepełnosprawne korzystające z psów asystujących, jak również inne formacje służb korzystających z pracy psów służbowych. W konsekwencji uznał, że także § 22 ust. 6 Regulaminu jest sprzeczny z prawem w zakresie w jakim pominięto w nim inne formacje służb korzystających z pracy psów służbowych.

Odnosząc się do § 24 ust. 1 Regulaminu Wojewoda stwierdził, że po pierwsze, w wyliczeniu zwierząt gospodarskich wymieniono „pszczoły”, podczas gdy jedynie pszczoła miodna (*Apis mellifera*) zaliczana jest do tej kategorii zwierząt, co wynika z art. 2 pkt 1 lit. h) ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 2132). Po drugie, w kwestionowanym postanowieniu określono obszar, na którym obowiązuje zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich, poprzez wskazanie odległości od „granic osiedli mieszkaniowych”. Nie sprecyzowano jednak co stanowi owe granice osiedli lub w jaki sposób należy je wyznaczyć, tym bardziej, że w Mieście Otwocku nie ma jednostek pomocniczych - osiedli, których granice zostałyby już ustalone. Ponadto sporne postanowienie nie wskazuje także w jaki sposób należy ową odległość 1000 m mierzyć. W rezultacie może to doprowadzić do wystąpienia wątpliwości interpretacyjnych na tle kwestionowanego przepisu prawa miejscowego.

W konsekwencji, z uwagi na powtórne użycie pojęcia „pszczoły”, Wojewoda za niezgodny z prawem uznał także § 25 ust. 2 Regulaminu. Dodatkowo podniósł, że zgodnie z orzecznictwem powinność określonego ustawiania uli w odpowiedniej odległości od granic nieruchomości stanowi ingerencję w stosunki sąsiednie, uregulowane zasadniczo przepisami Kodeksu cywilnego.

Z podobnych względów Wojewoda za niezgodne z prawem uznał inne postanowienia Regulaminu, w których wkroczone w problematykę stosunków cywilnoprawnych, sąsiedzkich, do czego organ nie ma kompetencji, w szczególności przy stanowieniu aktu prawa miejscowego. Powyższe odniósł do: § 7 ust. 2 oraz § 25 ust. 1 pkt 2) Regulaminu, zarzucając jednocześnie niespełnienie wymogu jasności i precyzyjności.

Postanowienie § 26 ust. 1 Regulaminu wprowadza obowiązek deratyzacji na całym terenie miasta, we wszystkich, niedookreślonych jego obszarach, wymieniając jedynie przykładowe ich rodzaje w katalogu otwartym. Tymczasem jak zauważył skarżący art. 4 ust. 2 pkt 8) ucpg nakazuje radzie gminy wyznaczenie w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Objęcie obowiązkiem deratyzacji obszaru całej gminy jest zatem niezgodne z przywołanym przepisem.

Dalej organ nadzoru stwierdził, że Rada dopuściła się pominięcia uchwałodawczego polegającego na:

1. nieuregulowaniu wymagań dotyczących uprzątnia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. b) ucpg;
2. nieokreśleniu częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ucpg; zaznaczył przy tym, że postanowienie § 6 ust. 3 pkt 2) Regulaminu wskazujące, że „częstotliwość opróżniania z nieczystości ciekłych zbiorników bezodpływowych wynika z ich pojemności” nie stanowi o wypełnieniu przez Radę normy kompetencyjnej. Regulacja ta nie jest wystarczająca, gdyż Rada winna określić w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych (jak często);
3. nieokreśleniu częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ucpg w zakresie odnoszącym się do osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w § 6 ust. 1 Regulaminu,
4. nieokreśleniu częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ucpg w zakresie odnoszącym się do koszy ulicznych, o których mowa w § 13 ust. 4 Regulaminu. W § 17 Regulaminu wskazano jedynie minimalną częstotliwość sprzątnia dróg i placów gminnych.

W konkluzji Wojewoda stwierdził, że wskazane wyżej istotne uchybienia zaskarżonej uchwały przemawiają za stwierdzeniem jej nieważności w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Otwocka podzieliła zarzuty skargi i wskazała, że podjęła czynności w celu uchwalenia nowego regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ppsa).

Zgodnie z art. 147 § 1 ppsa sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo stwierdzenia naruszenia prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do stwierdzenia jej nieważności. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 usg). Jednak i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne stwierdzenie rażącego naruszenia prawa, jak ma to miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego).

Jedną z form istotnego naruszenia przepisów prawa jest wydanie aktu prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji ustawowej (zob. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Opolu z 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 344/07). Akty prawa miejscowego będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), mogą być bowiem stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 usg, który stanowi,

że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie (art. 94 Konstytucji), stąd niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że delegację ustawową do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ucpg. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Zgodnie z ww. artykułem regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

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

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

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

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

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

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

Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2a ucpg rada gminy może w regulaminie wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ograniczone zostały do ustalenia w tym regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym wyżej art. 4 ust. 2 i 2a ucpg, mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Art. 4 ust. 2 ucpg nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 ww. ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w

powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, lecz użył pojęcia „regulamin określa” (zob. wyroki NSA z 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/GI 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 238/13). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na regulację rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 ww. rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 rozporządzenia). Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r. sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1585/18). Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi bowiem prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe, w szczególności zawarte w ustawie upoważniającej.

Kontrola legalności zaskarżonego aktu wykazała, że skarga Wojewody jest zasadna albowiem zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo.

Sąd podzielił stanowisko skarżącego, że zaskarżona uchwała jest niespójna w odniesieniu do rodzaju frakcji, którymi Rada posługuje się w obrębie uchwały, jak również zastosowano odmienną terminologię od nazewnictwa segregowanych odpadów stosowanego w ustawie ucpg. Zapis § 1 ust. 2 Regulaminu określa frakcje odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny, w tym w pkt 13) „odpady niebezpieczne, w tym: a) zużyte baterie i akumulatory ołowiowe, b) zużyte baterie i akumulatory niklowo-kadmowe”. Należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg nie wymieniają kategorii „odpadów niebezpiecznych”, a tym samym nie formułują ustawowego obowiązku ich selektywnego zbierania. W tej kwestii należy odwołać się, stosownie do art. 6 ustawy o odpadach, do Rozporządzenia z Ministra Środowiska w sprawie katalogu odpadów

z dnia 9 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1923). Akt ten określił bowiem katalog odpadów z ich podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje. Wyróżniono w nim odpady niebezpieczne, odrębnie oznaczając je w załączniku do rozporządzenia, w tym m.in. baterie i akumulatory ołowiowe lub niklowo-kadmowe, wymienione w kwestionowanym postanowieniu, ale także inne. Z treści rozporządzenia wynika także, że nie wszystkie baterie i akumulatory stanowią odpad niebezpieczny. Jednocześnie katalog odpadów niebezpiecznych jest o wiele szerszy, nie ogranicza się wyłącznie do baterii oraz akumulatorów. Wobec tego pojęcia „odpadów niebezpiecznych” oraz „zużytych baterii i akumulatorów” nie są zatem zamienne i nie mają odniesienia do tożsamej frakcji odpadów. Za trafne należało zatem uznać stanowisko Wojewody, że § 1 ust. 2 Regulaminu jest niezgodny z prawem w zakresie w jakim pominięto w nim frakcję odpadów „zużytych baterii i akumulatorów” z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg. Co prawda rada gminy może określić w regulaminie obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych innych niż wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ww. ustawy, a więc także odpadów niebezpiecznych, co wynika z art. 4 ust. 2a tej ustawy, jednakże wówczas regulamin, zgodnie z ww. przepisem, winien określać także obowiązek ich odbioru. Natomiast w § 16 Regulaminu określającym minimalne wymagania częstotliwości odbierania odpadów komunalnych „odpady niebezpieczne” nie zostały uwzględnione. Ponadto Rada nie określiła w Regulaminie sposobu pozbywania się „odpadów niebezpiecznych”, które zostały wyodrębnione w kategorii odpadów komunalnych, wymienionej w § 1 ust. 2 pkt 13) Regulaminu. Z tych przyczyn organ nadzoru zasadnie uznał § 1 ust. 2 pkt 13) Regulaminu za niezgodny z prawem.

Sąd przychylił się także do argumentacji Wojewody, że regulamin winien zachować obowiązek zbierania odpadów komunalnych w podziale na poszczególne frakcje wskazane w ustawie (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ucpg). Zakazane jest przy tym mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych różnych rodzajów ze sobą, co wynika z art. 9e ust. 2 ucpg. Zgodnie zatem z ustawą odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 5) ucpg, powinny być zbierane odrębnie od odpadów zielonych wyszczególnionych w art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) tej ustawy. Stosownie do powyższego w § 1 ust. 2 pkt 6) i 7) Regulaminu wyodrębniono do selektywnej zbiórki „odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów” oraz „odpady zielone”. Jednakże w dalszych postanowieniach Regulaminu określających sposób zbierania odpadów czy

sposób postępowania z odpadami, frakcje te potraktowano już łącznie, zaliczając odpady zielone do frakcji odpadów ulegających biodegradacji/odpadów biodegradowalnych, co prowadzi do ich zmieszania w zapisach § 1 ust. 4 pkt 1) lit. d), § 1 ust. 5, § 1 ust. 6, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2, § 12 ust. 2, § 12 ust. 3 Regulaminu. Z powyższego wynika, że w zaskarżonej uchwale w żaden sposób nie określono sposobu pozbywania się odpadów zielonych, natomiast przyjęto regulacje wyłącznie w odniesieniu do odpadów komunalnych ulegających biodegradacji/odpadów biodegradowalnych (§ 4 ust. 1 pkt 12 oraz § 16 ust. 2 pkt 1) Regulaminu).

Zasadny okazał się również zarzut stosowania odmiennego od ustawowego (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ucpg) nazewnictwo frakcji odpadów w postanowieniach uchwały obejmujących:

- § 1 ust. 2 pkt 4), § 3 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 2) Regulaminu („opakowania wielomateriałowe” modyfikacja ustawowej frakcji odpadów opakowaniowych wielomateriałowych),
- § 1 ust. 4 pkt 1) lit. e), § 5 Regulaminu („odpady wielogabarytowe” modyfikacja ustawowej frakcji odpadów: meble i inne odpady wielkogabarytowe),
- § 3 ust. 1, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2, § 12 ust. 2, § 12. ust. 3 Regulaminu („surowce wtórne” termin nieznany ustawie),
- § 9 ust. 4, § 9 ust. 5, § 10 ust. 2, § 11 ust. 1, § 11 ust. 2, § 12 ust. 1 Regulaminu: („odpady zmieszane i pozostałości po sortowaniu” termin nieznany ustawie, niespójny i niekonsekwentny wobec określenia „odpadów zmieszanych” użytego w § 13 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 Regulaminu).

Z powyższych względów za uchybienie należało uznać posługiwanie się różną terminologią w odniesieniu do dodatkowej frakcji odpadów „odzieży i tekstyliów” wymienionej w § 1 ust. 2 pkt 15) Regulaminu, która stosowana była zamiennie ze sformułowaniem „ubrania i tekstylia” w § 4 ust. 1 pkt 11) Regulaminu.

Sąd podkreśla, że żadne przepisy nie nadają Radzie upoważnienia do modyfikacji ustawowych pojęć. Wobec tego stwierdzić należało, że Rada przekroczyła ustawowe upoważnienie i zmodyfikowała pojęcie ustawowe. Ponadto stwierdzone niespójności terminologiczne zarówno wobec treści przepisów ucpg, jak i wewnątrz uchwały, w odniesieniu do frakcji odpadów, stanowią o istotnym naruszeniu prawa.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego ustalenia zawartego w § 1 ust. 2 pkt 15 uchwały w postaci obowiązku selektywnego zbierania frakcji odpadów „odzieży i

tekstyliów” zaznaczenia wymaga, że podstawę prawną do jego określenia stanowi art. 4 ust. 2a ucpg. Jednakże w tym przypadku przepis ten wskazuje na jednoczesny obowiązek odbierania tej frakcji, posługując się sformułowaniem „obowiązek selektywnego zbierania i odbierania”, pomijając przy tym alternatywny obowiązek przewidziany w innych miejscach ustawy „przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych”. W tym względzie należy uwzględnić stanowisko NSA (zob. wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r. sygn. II OSK 482/18), iż ustawa przewiduje po stronie gminy dwa niezależne od siebie podstawowe obowiązki w zakresie gospodarki odpadami. Po pierwsze odbieranie odpadów komunalnych sprzed poszczególnych posesji (art. 6c ust. 1 ucpg) i po drugie przyjmowanie ich w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy). Natomiast wypełnianie jednego obowiązku ustawowego nie zwalnia z konieczności wypełniania drugiego. Wobec tego ustalenie w § 1 ust. 2 pkt 15) Regulaminu obowiązku selektywnego zbierania frakcji odpadów „odzieży i tekstyliów” z pominięciem określenia obowiązku ich odbioru stanowi naruszenie art. 4 ust. 2a ucpg.

Niezgody z prawem okazał się także § 4 ust. 1 pkt 5 i 8) Regulaminu. W § 4 ust. 1 pkt 5) Regulaminu wskazano, że „PSZOK przyjmuje rozdzielone na poszczególne frakcje odpady: odpady budowlane i rozbiórkowe”, w sytuacji gdy zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg punkty selektywnego zbierania odpadów przyjmują jedynie „odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne”. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 8) uchwały PSZOK przyjmuje „zużyte baterie i akumulatory, o których mowa w § 1 regulaminu, ust. 2 punkt 13”, podczas gdy w zapisie, do którego się odwołuje, mowa jest o „odpadach niebezpiecznych”. Wymienione w tym postanowieniu rodzaje zużytych baterii i akumulatorów stanowią elementy otwartego katalogu odpadów niebezpiecznych. Jak wskazano już wyżej frakcja „odpadów niebezpiecznych” wskazana w uchwale nie jest tożsama z frakcją „zużytych baterii i akumulatorów”, o której mowa art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg. Ponadto za niezgodny z prawem należało uznać § 4 ust. 1 Regulaminu w zakresie w jakim przepis ten nie przewiduje przyjmowania odpadów zielonych w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Jak podniesiono wyżej, odpady zielone stanowią odrębną kategorię od frakcji odpadów biodegradowalnych (wymienionych w § 4 ust. 1 pkt 12 Regulaminu). Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6) oraz art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg odpady zielone powinny być obowiązkowo przyjmowane w punktach selektywnego zbierania

odpadów komunalnych, niezależnie nawet od określonego w akcie prawa miejscowego obowiązku ich odbierania sprzed posesji.

Za trafny Sąd uznał zarzut Wojewody dotyczący wykroczenia poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ucpg zapisów § 4 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym „Prowadzący PSZOK może odmówić przyjęcia odpadów jeżeli ich rodzaj lub ilość wskazuje na to, że nie zostały wytworzone na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy”. Jak stanowi art. 6r ust. 2d ucpg w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2 tej ustawy, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Gmina zobowiązana jest zatem do stworzenia warunków do zapewnienia możliwości pozbywania się przez właścicieli nieruchomości wszystkich rodzajów odpadów komunalnych spełniających warunki z art. 3 ust. 2 pkt 6) ucpg, bez konieczności spełniania przez właścicieli nieruchomości dodatkowych wymogów wykazywania czy udowadniania źródła pochodzenia tych odpadów, jak też nie określając podstaw lub kryteriów, w oparciu o które następowalaby taka ocena, weryfikacja. Z uwagi na powyższe brak jest podstaw prawnych, aby w Regulaminie nadać pracownikowi PSZOKu uprawnienie do odmowy przyjęcia odpadów odbieranych przez ten punkt wyłącznie z tego względu, iż w ocenie tego pracownika odpady nie zostały wytworzone na nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy. Ponadto jako pozbawione podstaw prawnych należało ocenić nadawanie pracownikowi PSZOKu uprawnienia do dokonywania oceny ilości przyjmowanych odpadów i ich limitowania w oparciu o własne kryteria ustalane dla odpadów powstałych na nieruchomościach, na których zamieszkują mieszkańcy. Stosownie do art. 6r ust. 3a ucpg jedynie rada gminy (a nie pracownik PSZOKu) może określić w drodze uchwały (lecz podejmowanej w oparciu o inną podstawę prawną niż została przyjęta zaskarżona uchwała), ograniczenie ilości wskazanych rodzajowo frakcji odpadów przyjmowanych przez PSZOKi od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z kwestionowanym postanowieniem przyjęcie odpadów do PSZOKu zależy od indywidualnej oceny jego pracownika, któremu nadano uprawnienie do wprowadzenia ograniczeń. Ponadto zgodzić się należy z Wojewodą, że ocena ta byłaby dokonywana w oparciu o nieostre kryteria, dowolnie

precyzowane, w sytuacji gdy postanowienia aktu prawa miejscowego muszą być precyzyjne, nienasuwające jakichkolwiek wątpliwości i wewnętrznie spójne.

W kwestii ustaleń zawartych w § 5 ust. 5 Regulaminu wskazujących na frakcje odpadów, które można dostarczyć do PSZOK, należało stwierdzić, iż są one niespójne z regulacjami § 1 ust. 4 pkt 2) oraz z § 4 ust. 1 Regulaminu, w których również wskazano frakcje odpadów dostarczanych i przyjmowanych przez PSZOK. Z powyższego wynika, że w § 5 ust. 5 Regulaminu pominięto: a) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów, które zostały uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 ust. X pkt 12 Regulaminu, b) odpady zielone, które uwzględniono w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 7 Regulaminu, c) przeterminowane leki, które uwzględnia § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 11 oraz § 4 ust. 1 pkt 9 Regulaminu, d) odzież/ubrania i tekstylia (uwzględnione w § 1 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 1 ust. 2 pkt 15 oraz § 4 ust. 1 pkt 11 Regulaminu). Stwierdzony brak spójności w obrębie uchwały stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Ponadto w § 5 ust. 5 Regulaminu Rada bezpodstawnie dokonała zawężenia w frakcji odpadów budowlanych i rozbiórkowych dostarczanych i przyjmowanych przez PSZOK do „stanowiących odpady komunalne z remontów prowadzonych samodzielnie - nie zawierających papy, materiałów izolacyjnych, azbestu lub innych materiałów niebezpiecznych (gromadzonych w specjalnych pojemnikach lub w workach uniemożliwiających pylenie)”. W art. 3 ust. 2 pkt 6) i art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. a) ucpg wskazano, iż selektywne zbieranie i przyjmowanie odpadów komunalnych ma obejmować odpady budowlane i rozbiórkowe. Wobec tego Rada nie jest upoważniona do ich ograniczania rodzajowego czy też do wydzielania z tej frakcji pewnej podkategorii odpadów. Odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne są frakcją ujętą ustawowo, w obrębie której nie można dokonywać dalszego podziału. Tym samym Rada bez upoważnienia dokonała wprowadzenia ograniczenia rodzajowego dla wskazanej frakcji odpadów komunalnych.

Za istotnie naruszające prawo należało również uznać ustalenie Rady zawarte w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie nałożenia obowiązku mycia pojazdów samochodowych poza myjniami oraz w § 7 ust. 2 Regulaminu w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Wskazane postanowienia w zakresie wskazania dozwolonego mycia określonej części samochodu, a także dozwolonego (lub niedozwolonego) rodzaju jego naprawy wykraczają poza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. c) ucpg. Zgodnie z ww.

przepisem organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Natomiast powołany przepis nie upoważnia rady gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do ich określonej części pojazdów, np. nadwozia. Do kompetencji rady gminy należy określenie ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Te same zastrzeżenia należy odnieść do postanowienia Regulaminu wskazującego na rodzaj dopuszczonych czy też niedozwolonych napraw. W odniesieniu do § 7 ust. 2 Regulaminu należy podnieść dodatkowy jeszcze argument, że pozbawiony jest on precyzji i jasności. Na podstawie tej regulacji nie sposób jest bowiem jednoznacznie określić jaka naprawa może być uznana za awaryjną. Ponadto trudno także ustalić czy „naprawa awaryjna” jest zakazana w świetle Regulaminu (jak wskazywałaby jego treść), czy wyłącznie dozwolona. Takie niejasności wskazują na niezachowanie wymogów „określoności prawa”, co narusza konstytucyjną zasadę pewności i określoności prawa z art. 2 Konstytucji RP. Nadto naruszony został także nakaz z § 6 Załącznika do Rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) redakcji przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wyklucza to posługiwanie się niedookreślonymi prawnie pojęciami. Jednocześnie zapis § 7 ust. 2 uchwały, że naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą być przeprowadzone jeżeli nie spowodują uciążliwości dla mieszkańców stanowi nieuprawnioną ingerencję w stosunki sąsiedzkie uregulowane zasadniczo przepisami Kodeksu cywilnego.

Rację ma również Wojewoda, że zapis § 9 ust. 3 pkt 3) Regulaminu wykracza poza zakres normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 2) ucpg, który wskazuje jedynie na konieczność określenia w uchwale rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Ponadto kwestionowane postanowienie jest nieprecyzyjne i nasuwa liczne wątpliwości zarówno co do określenia adresata normy, jak i pożądanego sposobu jego zachowania (kto ma zapewniać gwarancję bezpieczeństwa i na czym ma ona

polegać, kto i komu ma udzielać gwarancji długotrwałego użytkowania pojemnika, jaki okres należy przyjąć jako „długotrwały”, do jakich urzędzeń załadowczych mają być dostosowane pojemniki, jakie są wymagania w tym zakresie, kto ma je dostosowywać). Tym samym nie spełnia wymogu „określoności prawa”. Rada ma obowiązek wskazywać adresatowi uchwały przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania, tak aby treść ustalonych na jego podstawie obowiązków była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie.

Wyrazem przekroczenia delegacji ustawowej jest także zapis § 13 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, w którym określono warunki rozmieszczenia pojemników i worków do zbierania odpadów komunalnych. Należy wskazać, że stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg regulamin ma określać warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z treści tego upoważnienia nie wynika, aby prawodawca lokalny mógł ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości, w tym tworzyć nakazy w postaci określonych prawem obowiązków działania poprzez określanie wymogów co do powierzchni, na jakiej winny być umieszczone pojemniki na odpady. Powołany wyżej art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg nie upoważnia także Rady do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie. Powołany przepis upoważniał wprawdzie Radę do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, ale nie zezwala na ustalenie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników. Podnieść przy tym należy, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ucpg nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek jej wyposażenia w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, ale nie oznacza to, że w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg Rada może wskazywać miejsca ich ustawienia. Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, w sposób nieuzasadniony prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości. Ponadto należy zauważyć, że kwestię usytuowania miejsca pojemników na odpady reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.).

Oceniając kwestię warunków rozmieszczenia koszy ulicznych uregulowaną w § 13 ust. 4 zaskarżonej uchwały Sąd przychylił się również do argumentacji Wojewody, że zapis „w szczególności” nie wypełni delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg. Rada nie

określiła bowiem w sposób jednoznaczny i wyczerpujący warunków rozmieszczenia koszy ulicznych. Zamiast ustalić sposób rozmieszczenia tych pojemników wprowadziła otwarty katalog z wyliczeniem przykładowych miejsc ich umieszczenia. Ponadto Rada nie określiła częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego w zakresie odnoszącym się do kosztów ulicznych, nie wypełniając tym samym regulacji z art. 4 ust. 2 pkt 3 ucpg.

Odnosząc się do zapisu § 14 ust. 3 Regulaminu należało stwierdzić, że wykracza on poza normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg. Wskazany przepis upoważnia radę gminy do określenia warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym jedynie pojemników na odpady komunalne, a nie przestrzeni, na której się one znajdują. W konsekwencji za niezgody z prawem należało również uznać tytuł § 14 Regulaminu w zakresie sformułowania „oraz przestrzeni przeznaczonej”.

Niezgodny z prawem okazał się także zapis § 16 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, w którym ustalono kwestię minimalnej częstotliwości odbioru odpadów komunalnych w odniesieniu do zmieszanych odpadów komunalnych i biodegradowalnych z terenu nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w zabudowie wielorodzinnej, na nie rzadziej niż jeden raz w tygodniu. Zgodnie z art. 6r ust. 3b ucpg w okresie od kwietnia do października częstotliwość odbierania zmieszanych odpadów komunalnych oraz bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie może być rzadsza niż raz na tydzień z budynków wielolokalowych. Ustawodawca posłużył się zwrotem „raz na tydzień”, który określa maksymalny okres jaki może upłynąć pomiędzy odbiorami odpadów na nie dłuższy niż tydzień. Natomiast w Regulaminie ze względu na użyte wyrażenie „raz w tygodniu” okres pomiędzy kolejnymi odbiorami odpadów może być dłuższy niż tydzień.

W Rozdziale V zaskarżonej uchwały zatytułowanym „Usuwanie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania” zawarto przepisy dotyczące prowadzenia miejskiej ewidencji nielegalnych wysypisk (§ 18 Regulaminu) oraz likwidacji nielegalnych wysypisk (§ 19 Regulaminu). Należy podzielić ocenę Wojewody, że powyższe postanowienia wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ucpg. Rada gminy została upoważniona do uregulowania jedynie kwestii wskazanych przez ustawodawcę. Poza zakres tego upoważnienia wykraczają regulacje dotyczące nielegalnych wysypisk. Ponadto postanowienia te modyfikują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o odpadach,

w szczególności art. 26 tej ustawy (np. w zakresie terminów), a także naruszają zasadę podziału kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym w gminie (art. 169 Konstytucji RP). Wskazać również należy, że kwestia utworzenia i prowadzenia ewidencji nielegalnych wysypisk, o jakiej mowa w § 18 Regulaminu, przynależy wyłącznie do kompetencji organu wykonawczego. Tym samym działania Rady w tym przypadku należało uznać za niedopuszczalne.

W § 23 ust. 3 Regulaminu odnoszącego się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego, wskazano, że nie dotyczą one osób niewidomych, korzystających z psów przewodników oraz funkcjonariuszy Policji, Straży Miejskiej oraz służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych, będących w trakcie wykonywania zadań służbowych. Taką regulację nie można uznać za zgodną z prawem, w szczególności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, w zakresie w jakim pominięto w niej inne osoby niepełnosprawne korzystające z psów asystujących, jak również inne formacje służb korzystających z pracy psów służbowych. Zasada równości wymaga, aby wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną były traktowane równo. W konsekwencji należało również uznać także § 22 ust. 6 ustawy za sprzeczny z prawem w zakresie w jakim pominięto w nim inne formacje służb korzystających z pracy psów służbowych.

Oceniając zapisy § 24 ust. 1 Regulaminu, w którym określono obszar, na którym zakazuje się utrzymywania zwierząt gospodarskich, należy wskazać, że do zwierząt gospodarskich zaliczono również „pszczoły”, w sytuacji gdy tylko pszczoła miodna (*Apis mellifera*) należy do tej kategorii zwierząt, zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2132). Ponadto w kwestionowanym postanowieniu określając obszar wskazano, że wyznacza go „odległość od granic osiedli mieszkaniowych” nie precyzując co stanowi granice osiedli i w jaki sposób należy je ustalić. Nie wskazano również w jaki sposób należy mierzyć wyznaczoną odległość 1000 m. Treść omawianego przepisu ustanawia zakaz, zatem jego zapis powinien być jednoznaczny i oczywisty dla adresata poprzez ustalenie weryfikowalnych mierników i punktów odniesień.

Biorąc powyższe pod uwagę za niezgodny z prawem należało również uznać § 25 ust. 2 Regulaminu w zakresie użycia pojęcia „pszczoły”, co wyjaśniono już powyżej. Odnosząc się natomiast do kwestii umiejscowienia uli z pszczołami w

odległości co najmniej 10 metrów od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg do kompetencji rady gminy zastrzeżono określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W konsekwencji ustalenie stref, w których ule z pszczołami nie mogą być ustawiane, należy zatem potraktować jako realizację ustawowej delegacji poprzez określenie obszarów, na których pszczoły nie mogą być utrzymywane. Natomiast nakazanie, aby ule były ustawione w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich, faktycznie ingeruje w stosunki sąsiednie, a ewentualne zakłócenia powodowane hodowlą pszczół mogą zostać zakwalifikowane jako immisje (art. 144 Kodeksu cywilnego). Jednakże biorąc pod uwagę brzemienne kwestionowanego paragrafu, który ma na celu prawne usankcjonowanie obowiązków osób specjalizujących się w pszczelarstwie i jest zgodny z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg, trudno mówić w tym zakresie o istotnym naruszeniu prawa. Należy również zwrócić uwagę, że został opracowany „Kodeks dobrej praktyki produkcyjnej w pszczelarstwie”, który stanowi zbiór zasad tradycyjnego utrzymywania pasiek i zgodnego ze standardami higienicznymi pozyskiwania produktów pszczelich. Kodeks ten istnieje od 29 lutego 2004 r. i został uchwalony przez Walny Zjazd Delegatów Polskiego Związku Pszczelarskiego, natomiast we wrześniu 2011 r. Główny Lekarz Weterynarii dokonał aktualizacji dotychczasowych zapisów kodeksu i zalecił go do stosowania przez pszczelarzy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kodeks jest usystematyzowanym zbiorem informacji o przepisach prawnych obowiązujących w Polsce w odniesieniu do sektora pszczelarstwa i jasno określa w jaki sposób oraz w jakim miejscu powinna być zlokalizowana pasieka. Zgodnie z tym dokumentem, ponieważ właściciel zwierząt odpowiada za szkody spowodowane lub wyrządzone przez jego zwierzęta, celowe jest, aby:

- ule z pszczołami były ustawione co najmniej 10 m od uczęszczanej drogi publicznej, budynków mieszkalnych, inwentarskich i gospodarczych, a także podwórza oraz ogrodu, natomiast 50 m od autostrad i dróg szybkiego ruchu;
- ule z pszczołami ustawione w odległości 3-10 m od wskazanego wcześniej otoczenia (nie dotyczy autostrad i dróg szybkiego ruchu) były oddzielone stałą

przeszkodą (parkan, mur, krzewy) o wysokości co najmniej 3 m, która spowoduje wznoszenie się wylatujących i powracających do ula pszczoł nad pobliskim terenem.

Odnosząc się do zapisu zawartego w § 25 ust. 1 pkt 2 Regulaminu nakładającego na właścicieli obowiązek utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób niepowodujący uciążliwości takich jak hałas i odory dla osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich, należało stwierdzić, że jest on niekonkretny, a tym samym nie spełnia wymogu jasności i precyzyjności. W istocie nie wiadomo bowiem jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na osoby utrzymujące zwierzęta domowe. Z uwagi na brak w systemie prawa jakichkolwiek powszechnie obowiązujących norm określających, jak intensywne odory stwarzają uciążliwość dla osób znajdujących się na sąsiednich nieruchomościach, wykonanie obowiązku nałożonego w zaskarżonym przepisie w odniesieniu do odorów, jest w praktyce niemożliwe. Ponadto wkracza on w problematykę stosunków cywilnoprawnych, sąsiedzkich, do czego Rada nie ma kompetencji. Zapis ten jest więc niekonkretny i nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg.

Na uwzględnienie zasługuje również zarzut dotyczący kwestii wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada w § 26 ust. 1 Regulaminu posłużyła się sformułowaniem, że terenami przeznaczonymi do deratyzacji są obszary położone w granicach administracyjnych miasta, a w szczególności (...). W ten sposób obowiązek deratyzacji został wprowadzony na całym obszarze miasta bez wskazania konkretnego terenu, bowiem katalog przykładów pozostał otwarty. W ocenie Sądu tak sformułowane ustalenia nie wypełniają delegacji ustawowej z określonej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg, w świetle którego, regulamin określa wymagania w zakresie wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W rezultacie stwierdzić należy, że objęcie obowiązkiem deratyzacji obszaru całej gminy jest niezgodne z powołanym przepisem. Celem bowiem wskazanej regulacji jest zobligowanie organu gminy do wskazania konkretnych obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Rada winna zrealizować upoważnienie ustawowe, pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza nie tylko zakaz regulowania materii nieokreślonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane.

Ponadto Rada uchwalając Regulamin dopuściła się pominięcia uchwałodawczego polegającego na:

- nieuregulowaniu wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1) lit. b) ucpg;
- nieokreśleniu częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ucpg, zaznaczyć przy tym należy, że postanowienie § 6 ust. 3 pkt 2) Regulaminu wskazujące, że „częstotliwość opróżniania z nieczystości ciekłych zbiorników bezodpływowych wynika z ich pojemności” nie stanowi o wypełnieniu przez Radę normy kompetencyjnej. Regulacja ta nie jest wystarczająca, gdyż w istocie nie określa żadnej częstotliwości, natomiast regulamin winien określać w jakich minimalnych odstępach czasowych należy pozbywać się nieczystości ciekłych (jak często);
- nieokreśleniu częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3) ucpg w zakresie odnoszącym się do osadów z przydomowych oczyszczalni ścieków, o których mowa w § 6 ust. 1 Regulaminu.

Sąd biorąc pod uwagę rodzaj i zakres naruszeń, uznał za zasadne stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Wobec powyższego Sąd orzekł jak w punkcie 1. sentencji wyroku na podstawie art. 147 ppsa.

O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął w punkcie 2. sentencji wyroku, na mocy art. 200 w zw. z art. 205 § 2 ppsa, na które składał się zwrot kosztów zastępstwa procesowego (480 zł), stosownie do § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265).



Na oryginał właściwe podpisy

Zu zgodność z oryginałem

Małgorzata J. Czarna
pełniący

