

03.08.2021

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
50-126 Wrocław, ul. Św. Mikołaja 78/79  
WYDZIAŁ II  
Wydział Informacji Sądowej - tel. 71 316-0-257

Dnia 29 lipca 2021 r.  
Sygn. akt II SA/Wr 88/21

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

Nr 1P643 ..... ilość załączników .....  
podpis .....  
c. A.  
P. A. ✓

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich  
ul. 1 Maja 15  
57-200 Ząbkowice Śląskie

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 9 lipca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 28 listopada 2019 r. nr: XXI/132/2019.

REFERENT  
Kinga Motyl

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia



Sygn. akt II SA/Wr 88/21

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt II SA/Wr 88/21 Dnia 09 lipca 2021  
Czyli postanowienia o stwierdzeniu prawomocności  
Starczy kłirrendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie  
Administracyjnym we Wrocławiu Barbara Kozlik  
na podstawie art. 109 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.  
Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi  
(tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. poz. 1523 ze zm.) stwierdza,  
że orzeczenie z dnia 29 kwietnia 2021  
jest prawomocne od dnia 29 czerwca 2021 r.  
Na oryginale właściwy podpis.  
Za zgodność z oryginałem.

Stwierdzam

Z-CA KIEROWNIKA SEKRETARIATU  
WYDZIAŁU II

Magda Minkisiewicz

Dnia 29 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Olga Białek  
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis  
Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Ząbkowicach Śląskich  
na uchwałę Rady Miejskiej w Ząbkowicach Śląskich  
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XXI/132/2019  
w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie  
Gminy Ząbkowice Śląskie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 we fragmencie  
„z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 roku”;
- II. dalej idącą skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpis  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
Marta Klimczak

## UZASADNIENIE

Uchwałą z 28 XI 2019 r. (nr XXI/132/19) Rada Miejska Ząbkowice Śląskich przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ząbkowice Śląskie (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2019 r., poz. 6967).

W § 4 uchwały postanowiono, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 roku”.

W § 4 załącznika do uchwały, postanowiono, że: „Właściciele nieruchomości zapewniają uprzątkowanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”.

W § 15 załącznika do uchwały postanowiono, że: „Pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości i na drogach publicznych i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego należy utrzymywać w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, które polega na myciu, odkażaniu i dezynfekcji tych pojemników oraz na dokonywaniu przeglądów, konserwacji oraz wymianie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego ich dalsze użytkowanie”.

W § 19 załącznika do uchwały postanowiono, że: „Zaleca się dążyć do: 1) ograniczenia ilości wytworzonych odpadów komunalnych; 2) wyeliminowania praktyki nielegalnego składowania odpadów; 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji unieszkodliwianych przez składowanie; 4) zmniejszenie masy składowania odpadów; 5) zwiększenie poziomu wiedzy wśród mieszkańców w zakresie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych; 6) kompostowania bioodpadów w przydomowych kompostownikach”.

Skargę na uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej jako „skarżący”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W skardze zarzucono naruszenie:

1) art. 2 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 VII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) dalej: „uoa” poprzez zawarcie w § 4 uchwały sformułowania, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 I 2020 r., podczas gdy

normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ani wskazany przepis, ani też żaden inny przepis powołanej ustawy nie przewiduje możliwości nadawania aktowi normatywnemu lub jego poszczególnym przepisom „mocy obowiązującej” w terminie przypadającym już po wejściu w życie tego aktu. Jak słusznie zauważył skarżący prowadziłoby to bowiem do wewnętrznej sprzeczności przepisu o wejściu w życie, albowiem wskazywałby on dwa różne terminy wejścia uchwały w życie (tj. 18 XII 2019 r. albo 1 I 2020 r.). Stanowisko potwierdzające wadliwość tego rodzaju zabiegu legislacyjnego było już zresztą sygnalizowane w orzecznictwie (zob. np. wyrok NSA z 27 XI 2019 r., II FSK 1271/19, CBOSA). Wbrew jednak wnioskowi skargi tego rodzaju naruszenie prawa nie rodzi konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Sąd zwraca uwagę, że naruszeniem prawa dotknięty jest tylko końcowy fragment przepisu z § 4 uchwały, wskazujący, że wchodzi ona w życie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 roku”. Stwierdzenie nieważności § 4 uchwały w tym fragmencie jest wystarczające do osiągnięcia celu w postaci zgodności kontrolowanego przepisu z prawem.

Przeprowadzając z kolei ocenę zasadności skargi w części dotyczącej załącznika do uchwały – zwanego dalej „Regulaminem”, należy podkreślić, że zasadnicze znaczenie ma tu treść art. 4 ust. 2 upcg (oczywiście w wersji obowiązującej na dzień uchwalenia kwestionowanej uchwały – Dz.U. z 2019 r., poz. 2010). Przepis ten określa bowiem szczegółowo materię, jaka może zostać uregulowana w akcie wykonawczym w postaci regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 upcg: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do

odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

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”.

Należy zaznaczyć, że niedopuszczalna jest ekstensywna wykładnia upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, tak więc jakiegokolwiek wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego przesądza o istotnej wadliwości aktu wykonawczego. Jak bowiem wynika z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i „w granicach upoważnień” zawartych w ustawie.

Odnosnie do zawartej w § 4 Regulaminu regulacji określającej sposób uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, to podstaw dla takiej regulacji należy upatrywać w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c upcg. Stanowi on, że regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujące „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”. Normę z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c upcg, odnoszącą się do zasad utrzymania czystości i porządku należy odróżnić od normy zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy, dotyczącej utrzymania czystości na terenach „dróg publicznych”. O ile bowiem ta pierwsza upoważnia radę gminy do uregulowania stosownych wymagań, o tyle ta druga reguluje w sposób samoistny wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenu dróg publicznych. Tym samym wykluczyć należy możliwość unormowania w regulaminie utrzymania porządku i czystości kwestii dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenu dróg publicznych (a dokładnie z chodników będących częścią drogi publicznej przeznaczoną dla ruchu pieszego). Należy zwrócić uwagę, że powołane w skardze orzecznictwo głównie z tego powodu kwestionowało legalność zawartych w regulaminach regulacji dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Analizując treść kwestionowanego w skardze przepisu § 4 Regulaminu należy podkreślić, że wprowadza on obowiązek, by na „części nieruchomości służącej do użytku publicznego” właściciele nieruchomości zapewniali uprzątnięcie błota, śniegu i innych zanieczyszczeń. W ocenie Sądu skarżący nietrafnie utożsamia obowiązek z § 4 Regulaminu, dotyczący „części nieruchomości służącej do użytku publicznego”, z ustawowymi obowiązkami właścicieli nieruchomości dotyczącymi usuwania śniegu i lodu z „dróg publicznych” przylegających do nieruchomości, tj. z obowiązkiem określonym w art. 5 ust. 1 pkt 4 upcg. Należy zwrócić uwagę, że norma z § 4 Regulaminu nie koliduje z obowiązkami ustawowymi z art. 5 ust. 1 pkt 4 upcg,

bowiem nie dotyczy terenu dróg publicznych. Organ unormował obowiązki związane z uprzątnięciem śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń „z części nieruchomości służącej do użytku publicznego”, a nie z części drogi publicznej służącej dla ruchu pieszego (chodnika). Części nieruchomości służące do użytku publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c upcg, to tereny w obrębie danej nieruchomości, które służą do wspólnego korzystania jak np. ścieżki, dojścia, dojazdy, wewnętrzne drogi osiedlowe, drogi wewnątrzzakładowe, boiska. Są to więc tereny znajdujące się w obrębie danej nieruchomości nie będące drogami publicznymi ale służące do użytku szerszej grupie osób. Warto zwrócić uwagę, że różnicę pomiędzy „terenem przeznaczonym do użytku publicznego” a „drogą publiczną” prawodawca zasygnalizował wyraźnie w art. 4 ust. 2 pkt 2 upcg. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem skargi, jakoby organ regulacją z § 4 Regulaminu wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c upcg i zarazem naruszył normy z art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 upcg dotyczące utrzymania porządku w obrębie dróg publicznych.

Niezasadne jest również stanowisko skarżącego kwestionujące regulację z § 15 Regulaminu. Wprowadza ona określone obowiązki związane z utrzymywaniem w odpowiednim stanie pojemników na odpady, do czego organ upoważniony został na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 upcg. Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 2 upcg, w regulaminie określa się m.in. warunki utrzymania pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rację ma organ stwierdzając, że upoważnienie ustawowe w tym zakresie sformułowane zostało w ujęciu przedmiotowym i tak też powinno ono zostać wykonane. Zakres podmiotowy tych obowiązków określony został bowiem na poziomie ustawowym. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 upcg obowiązek utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym spoczywa zasadniczo na właścicielach nieruchomości, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 upcg, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wynika z tego, że organ – wbrew stanowisku skarżącego - nie miał upoważnienia, a tym samym związanego z nim obowiązku, do określenia w § 15 Regulaminu jego zakresu podmiotowego.



4) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 usg, art. 4 ust. 2 ucpg oraz § 115 w zw. z § 141 ztp, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na uregulowaniu w § 19 załącznika do uchwały „zaleceń” w zakresie oczekiwanej postawy bliżej nieokreślonych adresatów, podczas gdy zadaniem norm prawnych winno być wyznaczenie ich adresatom nakazów i zakazów w sposób dyrektywalny i jednoznaczny, co umożliwi uniknięcie trudności interpretacji przepisu i określenia jego znaczenia.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Ząbkowic Śląskich (dalej jako „organ”) wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że naruszenie prawa w zakresie dotyczącym § 4 uchwały, a więc normy dotyczącej wejścia uchwały w życie, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem kwestie wejścia w życie aktów prawa miejscowego regulowane są na poziomie ustawowym. Co do unormowań zawartych w § 4 załącznika do uchwały to – wbrew stanowisku skarżącego – nie dotyczą one terenu pasa drogowego drogi publicznej. Organ nie zgodził się również z zarzutem naruszenia prawa w zakresie dotyczącym zawartej z § 15 załącznika do uchwały regulacji dotyczącej utrzymywania w odpowiednim stanie pojemników do zbierania odpadów. Wyjaśnił, że zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ucpg wskazuje jednoznacznie na ujęcie przedmiotowe a nie podmiotowe. Za niezasadne uznał organ również zarzuty dotyczące regulacji zamieszczonej w § 19 załącznika do uchwały. Skoro bowiem obowiązkiem organu było uwzględnienie w uchwale wymagań wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 5 ucpg - to należało to uczynić w formie właściwej dla takiego planu, a więc w formie zaleceń, postulatów i pouczeń.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II tutejszego Sądu z dnia 20 IV 2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z 2 III 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Odnosząc się na wstępie do kwestionowanej w skardze regulacji zamieszczonej w § 4 uchwały, dotyczącej momentu wejścia w życie uchwały, to rację ma skarżący, że narusza ona art. 4 ust. 1 uoan. Według art. 4 ust. 1 uoan, akty

## Sygn. akt II SA/Wr 88/21

w świetle ww. przepisów moment wejścia aktu normatywnego w życie powinien być określony w sposób, który nie jest dotknięty wewnętrzną sprzecznością oraz nie budzi wątpliwości interpretacyjnych,

2) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713) - dalej „usg”, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r., poz. 1439) zwanej dalej „ucpg” oraz § 137 w zw. z § 141 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) - zwanego dalej „ztp”, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ucpg, polegające na nałożeniu w § 4 załącznika do uchwały na mieszkańców gminy obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 4 ucpg, przy czym zaskarżony przepis kształtuje przedmiotowy obowiązek szerzej od regulacji ustawowej, która wskazuje na konieczność uprzątnięcia jedynie chodników położonych wzdłuż nieruchomości z wyłączeniem części chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;

3) art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 usg, art. 4 ust. 2 ucpg oraz § 137 w zw. z § 141 ztp, poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na:

- zaniechaniu sprecyzowania w § 15 załącznika do uchwały adresatów normy prawnej, poprzez wskazanie kto jest zobowiązany do utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na drogach publicznych oraz na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, co w konsekwencji uniemożliwia jego zastosowanie, a nadto

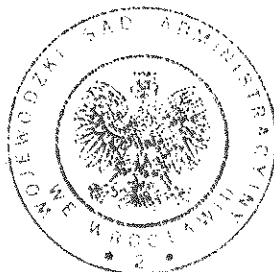
- nałożeniu w § 15 załącznika do uchwały na bliżej niesprecyzowanych adresatów obowiązku utrzymywania pojemników do zbierania odpadów komunalnych na terenach nieruchomości w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 1 ucpg;

Sąd nie podzielił także zarzutu niezgodności z prawem regulacji z § 19 Regulaminu. W § 19 Regulaminu określono „inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”. Należy podkreślić, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 5 upcg wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami muszą być uwzględnione w regulaminie utrzymania porządku i czystości jako jego obligatoryjny element treściowy. Skoro jednak wojewódzki plan gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego ale aktem o charakterze wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego), to tym samym jego ustalenia nie mogą prowadzić do nakładania na podmioty zewnętrzne (spoza struktury administracji) określonych obowiązków. Normy zawarte w tego rodzaju akcie mają najczęściej charakter kierunkowy (wyznaczają cele i zalecają określone metody ich osiągnięcia). Tej zasadniczej kwestii nie zmienia okoliczność, że w regulaminie utrzymania porządku i czystości, będącym aktem prawa miejscowego, zamieszcza się wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Upoważnienie tego rodzaju nie oznacza, że jakiegokolwiek wymagania przewidziane w akcie prawa wewnętrznego, jakim jest wojewódzki plan gospodarki odpadami, mają być w ramach regulaminu redagowane w formie powszechnie obowiązujących nakazów i zakazów (norm materialnych). Problematyka ta była już rozpatrywana przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, który stwierdził, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest aktem, którego ranga pozwala na formułowanie nowych obowiązków wobec właścicieli nieruchomości. W akcie tym w zakresie wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dopuszczalne jest kierowanie do adresatów norm jedynie zaleceń, pouczeń i zapisów o charakterze edukacyjnym, mających kreować pewne zachowania w sferze postępowania z odpadami (wyrok z 26 XI 2013 r., II SA/Wr 576/13 - CBOSA). Sąd w składzie orzekającym podziela to stanowisko. Trzeba przy tym dodać, że normatywny charakter regulaminu utrzymania porządku i czystości nie wyklucza możliwości zawarcia w nim także ogólnych norm o charakterze kierunkowym czy postulatywnym. W obowiązującym porządku prawnym występują przykłady aktów prawa miejscowego zawierających regulację prawną o charakterze mieszanym, gdzie obok norm *stricte* materialnych występują także normy wyznaczające kierunki działania (np. uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwała w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, czy uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym

zasobem gminy). Formułowanie zatem w ramach regulaminu utrzymania porządku i czystości norm o charakterze kierunkowym nie daje podstaw do kwestionowania jego legalności. Upoważnienie dla tego rodzaju działania wynika jednoznacznie z powołanego wyżej art. 4 ust. 2 pkt 5 upcg. Wolą ustawodawcy bowiem było, by w ramach regulaminu utrzymania porządku i czystości wyartykułować te wymagania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, które prawodawca lokalny uzna za szczególnie istotne dla społeczności lokalnej.

Skoro w rozpatrywanej sprawie obowiązkiem organu było uwzględnienie w Regulaminie m.in. wymagań wynikających z aktu kierownictwa wewnętrznego, to jedyną dopuszczalną formą wykonania takiego obowiązku było zachowanie w stosunku do tych wymagań formy właściwej dla aktu kierownictwa wewnętrznego, a więc jako zaleceń, kierunków działania, pouczeń. Adresatami wymienionych w § 19 Regulaminu kierunków działania są wszyscy członkowie wspólnoty gminnej, a nie – jak podnosi skarżący – „bliżej nieokreśleni adresaci”. Efektywność prawidłowej gospodarki odpadami zależy bowiem także od tego, w jakim stopniu każdy będzie poczuwał się do indywidualnej odpowiedzialności za realizację jej celów. Kwestionowany w skardze przepis nawiązuje jednoznacznie do postanowień Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami Województwa Dolnośląskiego 2016 - 2022 (załącznik do uchwały nr XLIII/1450/17 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z 21 XII 2017 r.). Plan ten w pkt. 10 oraz 10.1 określa cele w zakresie gospodarki odpadami, w tym odpadami komunalnymi z uwzględnieniem odpadów zielonych i ulegających biodegradacji. Cele te są zbieżne z kierunkami działań wymienionymi w § 19 Regulaminu. Nie ma więc także merytorycznych podstaw, by uznać regulację z § 19 Regulaminu za niezgodną z prawem.

Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził nieważność § 4 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 roku” na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 ppsa.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
Marta Klimczak