



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 października 2014 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Anna Łuczaj
Sędziowie {	Sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.)
	Sędzia del. WSA Mirosław Wincenciak

Protokolant starszy inspektor sądowy Elżbieta Maik

po rozpoznaniu w dniu 14 października 2014 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miejskiej Wąsosza
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 20 marca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 103/14
w sprawie ze skargi Rady Miejskiej Wąsosza
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 31 grudnia 2013 r. nr NK-N.4131.147.3.2013.JW1
w przedmiocie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Wąsosza z
dnia 28 listopada 2013 r. nr XXXI/212/13 w sprawie uchwalenia regulaminu
utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz

1. uchyla zaskarżony wyrok w części odnoszącej się do § 4 ust. 3 oraz § 15 ust. 2 uchwały z dnia 28 listopada 2013 r. nr XXXI/212/13 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz,
2. w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddala,

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 20 marca 2014 r. oddalił skargę Rady Miejskiej Wąsosza na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 31 grudnia 2013 r. stwierdzające nieważność części uchwały Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 28 listopada 2013 r. nr XXXI/212/13 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz.

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

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że: § 4 ust. 3, ust. 5 we fragmencie: „w przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy” i ust. 6, jej załącznika oraz załącznik nr 1 do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie Wąsosz zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) - dalej także jako: ustawa oraz art. 2, art. 94 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); § 11 ust. 2 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6r ust. 2a i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; § 15 ust. 2 jej załącznika został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 21

217 oraz art. 2 Konstytucji RP. Rada Miejska Wąsosz nie może zatem nakładać dodatkowej daniny publicznej za prowadzenie selektywnej zbiorki odpadów. Nakładanie takich danin zarezerwowane jest bowiem dla ustawodawcy. Podkreślono, że ustanowiona przez Radę danina obciąża wyłącznie tych właścicieli nieruchomości, którzy prowadzą selektywną zbiórkę odpadów, zatem można by ją kwalifikować jako swoistą „karę” za selektywną zbiórkę odpadów. Rażąco naruszałoby to istotę gospodarki odpadami komunalnymi i zasady prawa ochrony środowiska - przede wszystkim zasadę „zanieczyszczający płaci” [por.: art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232)], która na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach znajduje odzwierciedlenie w przepisie nakazującym stosowanie preferencyjnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 ustawy). W ocenie organu nadzoru wskazane naruszenia przepisów ustawowych i konstytucyjnych są naruszeniami istotnymi, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności § 4 ust. 3 regulaminu.

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

Wojewoda uznał również, że istotnie narusza prawo § 4 ust. 6 regulaminu jako wydany bez podstawy prawnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma bowiem umocowania do ustanawiania regulacji, która

ust. 2a ustawy). Powyższe oznacza, że Rada Miejska Wąsosz nie ma uprawnienia do ustanawiania zastępczej formy wyposażania właścicieli nieruchomości w pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy. Podstawą prawną do takiej regulacji jest art. 6r ust. 3 ustawy. Właściwą formą przejęcia przez gminę obowiązku pokrycia kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych jest uchwała organu stanowiącego gminy, a nie porozumienie pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości.

Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa - wynikający z art. 7 Konstytucji RP - dotyczy także formy działania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może zatem przyjąć innej formy działania niż ta, która została wyraźnie wskazana przez ustawodawcę. Nie ulega wątpliwości, że stanowiąc kwestionowany przepis Rada Miejska Wąsosz działała bez podstawy prawnej i w sposób prowadzący do naruszenia zasady legalizmu. Należy także wskazać, że w § 11 ust. 2 regulaminu adresaci tego przepisu zostali wskazani jako osoby nieposiadające możliwości wyposażenia nieruchomości w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych. Nie sprecyzowano przy tym jakie kryteria mają przesądzać o zaliczeniu danego właściciela nieruchomości do tej grupy. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować kogo zaliczyć do kategorii osób, o których mowa w tym przepisie. Tym samym, rada - we wskazanym fragmencie uchwały - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia wskazanej normy i naruszyła art. 6r ust. 3 ustawy.

III. Rada Miejska Wąsosz zabroniła, przepisem § 15 ust. 2 regulaminu, spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów. Tymczasem, stosowny zakaz wynika już z art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach, który statuuje generalną zasadę zakazującą przetwarzanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania. Przez przetwarzanie odpadów rozumie się bowiem procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach). Wprowadzanie w regulaminie zakazu spalania odpadów w pojemnikach i koszach na odpady jest wkroczeniem w zakres materii ustawowej i powinno zostać zakwestionowane jako istotnie naruszające prawo, co jednoznacznie potwierdza

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

W skardze na opisane rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Miejska Wąsosza, zarzuciła:

- 1/ naruszenie prawa materialnego, art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. w związku z art. 4 ust.2 pkt. 2, 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez przyjęcie, że zapis § 4 ust. 3, ust. 5 w w/w fragmencie oraz ust. 6, § 15 ust. 2 oraz § 18 ust.1 , § 19 ust. 1 i 3 są sprzeczne z prawem i przez to nieważne,
- 2/ naruszenie prawa materialnego i procesowego, art. 91 ust. 2 i 5 u.s.g. w związku z art. 61 § 1 i 4 , oraz art. 10 k.p.a. poprzez brak zawiadomienia Rady Miejskiej /strony/ o formalnym wszczęciu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały a także uniemożliwienie Radzie uczestniczenia w postępowaniu i złożenia wyjaśnień.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę wniesioną przez Radę Miejską Wąsosza.

Uznając za uzasadnione stwierdzenie Wojewody Dolnośląskiego o istotnym naruszeniu prawa Sąd podkreślił, że uchwała Rady Miejskiej w Wąsoszu została podjęta na podstawie m.in. art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przywołując treść art. 4 ust. 1, a następnie ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Sąd wskazał, że z literalnego brzmienia tego unormowania wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej jednak strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w

Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Sąd podkreślił dodatkowo, że na rozprawie Burmistrz Wąsosz wyjaśnił, że celem wprowadzenia kontrolowanej regulacji było wyjaśnienie mieszkańcom gminy, że gmina nie będzie ponosić kosztów, które rzeczywiście poniesie właściciel w związku z selektywną zbiórką odpadów, np. nie odbierze ich na własny koszt. W tym kontekście Sąd stwierdził, że jeśli taka była wola organu stanowiącego gminy, to brzmienie samego przepisu jest dalece niezgodne z intencją lokalnego prawodawcy i sformułowanie „prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właściciela nieruchomości” nie odpowiada złożonemu oświadczeniu. Zatem dodatkowo narusza ono zasadę, że akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Sąd wskazał, że stosownie do art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (zatem nie w akcie niższego rzędu – przyp. Sądu).

Sąd podzielił również zarzuty Wojewody, że próba uściślenia w akcie prawa miejscowego jakie odpady można gromadzić w przydomowych kompostownikach (§ 5 ust. in fine) wkracza w sposób nieuprawniony w materię ustawową (por. art. 3 ustawy o odpadach, który definiuje, że ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach zielonych - rozumie się przez to odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów). Sąd dodał przy tym, że stosownie do art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.), obecnie: ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013, poz. 21), zgodnie z art. 203 tej ustawy, która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. Normodawca gminny przyjął definicję odpadów zielonych jako odpady z pielęgnacji ogrodów i parków, pomijając całkowicie ujęte w definicji ustawowej tereny zielone, cmentarze, a także targowiska. Porównanie tych dwóch zbiorów jednoznacznie wskazuje, że uchwała, z jednej strony w sposób niedopuszczalny ograniczyła uprawnienia członków wspólnoty gminnej do gromadzenia odpadów zielonych w kompostownikach w

gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 2003 r. (II SA 3085/01, LEX nr 156396) "treść i umiejscowienie art. 51 Konstytucji RP wskazuje, że podstawa do przetwarzania danych musi mieć charakter wyraźny i stosować się winna do niej wykładnia ścieśniająca". Przekazanie przez ustawę radzie gminy kompetencji do opracowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie daje temu organowi uprawnień do nakładania na mieszkańców gminy obowiązku składania deklaracji (oświadczenia) w zakresie zagospodarowywania we własnym zakresie odpadów biodegradowalnych. Jest to nadmierna ingerencja w prawa obywateli.

Dalej Sąd wskazał, że w § 1 ust. 2 uchwały normodawca gminny zadecydował, że „w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie posiadają możliwości wyposażenia jej w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych, obowiązek, o którym mowa w ust. 1 (wyposażenie nieruchomości w pojemniki o pojemności uwzględniającej częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów) może zostać zrealizowany w drodze porozumienia z Gminą Wąsosz. Sąd uznał za trafne spostrzeżenie organu nadzoru, że z jednej strony brak upoważnienia ustawowego do zawarcia takiego rozwiązania w uchwale podjętej w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, z drugiej nie do zaakceptowania jest użycie pojęcia „nie posiadają możliwości wyposażenia jej w odpowiednie pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów ze względów finansowych”. W katalogu elementów, jakie winny się znaleźć w uchwale, podjętej w zakresie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, nie znajduje się możliwość zwolnienia właścicieli nieruchomości z wyposażenia ich w pojemniki służące gromadzeniu odpadów. Inną kwestią jest możliwość kompleksowego uregulowania tej kwestii na podstawie uchwały, podjętej w trybie art. 6r ustawy. Nadto, Sąd uznał, iż na akceptację zasługuje pogląd, że użyte w zakwestionowanym przepisie pojęcie braku możliwości wyposażenia nieruchomości w pojemniki „ze względów finansowych” jest pojęciem całkowicie nieostrym, w żaden sposób nie definiującym kto będzie spełniał kryteria finansowe, aby zostać beneficjentem tego unormowania. Akt prawa miejscowego w najmniejszym stopniu nie wyjaśnia jaki mieszkaniec gminy ma być uznany za uprawnionego do skorzystania z przyjętego rozwiązania, czyli kiedy będziemy mieli do czynienia z właścicielem nieruchomości spełniającym opisane w uchwale

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

wpływ na wynik sprawy, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przyjęcie, że zapis § 4 ust. 3 załącznika do Uchwały Nr XXXI/212/13 Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz, sugeruje jakoby regulamin kreował dodatkowe obciążenie finansowe dla właścicieli nieruchomości, wykraczał poza materię delegacji ustawowej, ponadto przez pominięcie kompleksowej regulacji gospodarowania odpadami w Gminie Wąsosz stanowiącej prawo miejscowe, przez co jest sprzeczny z prawem i nieważny, co w konsekwencji skutkowało oddaleniem skargi w tej części przez Sąd I instancji,

2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przyjęcie, że zapis § 4 ust. 5 załącznika do Uchwały Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r. we fragmencie „W przydomowych kompostownikach można gromadzić następujące odpady: odpady zielone z pielęgnacji ogrodów i parków, resztki pożywienia, odpady kuchenne. Pozyskany materiał wykorzystać można do własnych potrzeb bądź przekazać nieodpłatnie przedsiębiorcy” nie może narzucać właścicielowi odpadów zielonych sposobu postępowania z odpadami, wykracza poza materię ustawową przez co jest sprzeczny z prawem i nieważny, co w konsekwencji skutkowało oddaleniem skargi w tej części przez Sąd I instancji,

3. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przyjęcie, że zapis § 15 ust. 2 załącznika do Uchwały Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz ingeruje w uregulowanie ustawy o odpadach, gdzie stanowi się o odzysku lub unieszkodliwianiu, a spalanie odpadów w pojemnikach i koszach na odpady (nie) stanowi ich unieszkodliwiania, przez co jest sprzeczny z prawem i nieważny, co w konsekwencji skutkowało oddaleniem skargi w tej części przez Sąd I instancji,

4. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez

wbrew wywodom zawartym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku - ustalając, iż „prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów odbywa się na koszt właścicieli nieruchomości” Rada Miejska Wąsosz nie przekroczyła uprawnień wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Tak z poprzedzających kwestionowaną regulację ustaleń ujętych w § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu, jak i z wyjaśnień złożonych na rozprawie przez Burmistrza Wąsosz, wynika, że omawiany zapis Regulaminu normuje sprawę kosztów związanych z wstępną segregacją odpadów prowadzoną w gospodarstwie domowym. Obejmuje zatem: koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów, koszty własne przygotowania odpadów do odbioru, w tym koszty pracy w zakresie posegregowania odpadów oraz przechowania do czasu ich odbioru. Stwierdzić należy, że tak określone obowiązki właścicieli nieruchomości nie modyfikują zakresu obowiązków ustawowo przypisanym gminie, a jedynie w sposób przystępny wskazują, że uiszczana przez właścicieli nieruchomości opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie obejmuje ponoszonych przez nich kosztów związanych z wstępną segregacją odpadów dokonywaną w gospodarstwach domowych. Nie sposób zatem zgodzić się z twierdzeniem Sądu I instancji, który przyznając rację organowi nadzoru uznał, że omawiany zapis Regulaminu nakłada obowiązek ponoszenia dodatkowych kosztów, czym w sposób istotny narusza prawo, co prowadzi do jego nieważności.

Uznając następnie za uzasadniony zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwierdzić należy, że Sąd I instancji w sposób nieuzasadniony przyznał rację organowi nadzoru, iż zapis § 15 ust. 2 załącznika do uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz wprowadzający zakaz spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady, ingeruje w sposób nieuprawniony w uregulowanie ustawy o odpadach. Zauważyć należy, że dokonując oceny powołanego zapisu Regulaminu tak Sąd I instancji, jak i organ nadzoru, pominęli wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek określenia w regulacji regulaminowej warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. W świetle tak sformułowanego obowiązku regulacja zawarta w § 15 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Wąsosz nie może prowadzić do uznania, że powyższe unormowanie wkracza w

stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Uwzględnienie wynikającego z niej obowiązku poszanowania prawa własności nie pozwala normodawcy gminnemu na narzucenie właścicielom nieruchomości sposobu rozporządzania odpadami zielonymi na tych nieruchomościach powstałymi. Powyższe stwierdzenie uniemożliwia przyjęcie, by Sąd I instancji dokonał nieuprawnionej oceny zapisu § 4 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXI/212/13 Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r.

Uznając następnie za nieuzasadniony zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwierdzić należy, że Sąd I instancji prawidłowo przyznał rację organowi nadzoru, iż zapis § 18 ust. 1 załącznika do uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz poprzez użycie sformułowania „z wyjątkiem psów małych i szczeniaków” jest sprzeczny z delegacją ustawową jako różnicujący zwierzęta w sposób ustawie nieznany. Podkreślić należy, że pojęcia, jakimi posłużył się normodawca gminny formułując niejasne i niedookreślone odstępstwa od obowiązku prowadzenia każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, mogą budzić uzasadnione wątpliwości. W rzeczywistości bowiem trudno będzie niejednokrotnie określić, czy dany pies podlega obowiązkowi prowadzenia na smyczy i w kagańcu, czy też z uwagi na swoją wielkość z obowiązku tego będzie zwolniony. Posłużenie się określeniem „pies mały i szczeniak” pozostawia zbyt wiele swobody, tymczasem na normodawcy spoczywa obowiązek stanowienia przepisów o jednoznacznej treści, a więc formułowania przepisów w taki sposób aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych. Temu wzorcowi nie odpowiada zapis § 18 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz wprowadzonego uchwałą Rady Gminy Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r. Nie sposób zatem podważyć wyrażonego w tej kwestii przez Sąd I instancji stanowiska o zasadności stwierdzenia nieważności tego zapisu przez Wojewodę Dolnośląskiego.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok w części odnoszącej się do § 4 ust. 3 oraz § 15 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Wąsosz z dnia 28 listopada 2013 r., nr XXXI/212/13 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz, i rozpoznając skargę na mocy art. 148 p.p.s.a. w odniesieniu do