

II SA/OI 145/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-04-07
Data wpływu	2011-03-07
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
Sędziowie	Adam Matuszak Alicja Jaszcak-Sikora /przewodniczący sprawozdawca/ Katarzyna Matczak
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 40 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz.U. 2002 nr 100 poz 908; § 135, § 137, § 143; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej Dz.U. 2005 nr 236 poz 2008; art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1-2, art. 5 ust. 1 pkt 4; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 147 § 1, art. 152; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Alicja Jaszcak-Sikora (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Matczak Sędzia WSA Adam Matuszak Protokolant St. sekretarz sądowy Grażyna Wojtyszek po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2011 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Elblągu na uchwałę Rady Gminy Elbląg z dnia 8 lutego 2007 r. nr IV/16/2007 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Elbląg 1. w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Elbląg stanowiącym załącznik do uchwały nr IV/16/2007 Rady Gminy Elbląg z dnia 8 lutego 2007 r. (Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr 42, poz. 689) stwierdza nieważność: § 3 pkt.1-11; § 5 ust. 2; § 5 ust. 6 i § 5 ust. 7; § 8 ust. 2 pkt a; § 10 ust.1 pkt a, pkt b, pkt d; § 10 ust. 3; oraz § 26; 2. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części, co do której stwierdzono nieważność. WSA/wyr.1 – sentencja wyroku

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2010r. Prokurator Rejonowy w Elblągu zaskarżył do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie uchwałę Rady Gminy Elbląg z dnia 8 lutego 2007r. nr IV/16/2007 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Elbląg, ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 29 marca 2007r. (Dz. U. Woj. Warm.-Maz. Nr 42 poz. 689), w części dotyczącej § 3 pkt 1-11, § 5 ust. 2, 6 i 7, § 8 ust. 2 pkt a, § 8 ust. 3 pkt h (omyłkowo wskazanego w skardze jako § 3 pkt h), § 10 ust.1 pkt a, b, d, § 10 ust. 3, a także § 26 tegoż regulaminu, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów wobec naruszenia § 135, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2-5, art.4 ust. 1-2, art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 8 ust. 2 pkt 2 b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) oraz art. 3 ust. 2-3 i art. 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r o odpadach (Dz. U. z 2010r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

Konkretnie skarżący zarzucił organowi stanowiącemu gminy:

1. powtórzenie definicji pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości lub w innych ustawach. Wskazał, że:

- w § 3 pkt 1 regulaminu powtórzono definicję odpadów komunalnych, zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o odpadach (z pominięciem stwierdzenia z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji);
- w § 3 pkt 2 regulaminu podano definicję odpadów wielkogabarytowych, zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 a i art. 8 ust. 2 pkt 2 b ustawy o utrzymaniu czystości;
- w § 3 pkt 4 regulaminu nadano nazwę "odpady biodegradowalne" odpadom ulegającym biodegradacji i powtórzono definicję zamieszczoną w art. 3 ust. 3 pkt 7 ustawy o odpadach oraz wskazano przykłady tego typu odpadów, które nie znajdowały się w w/w ustawie;
- w § 3 pkt 5 regulaminu podano definicję odpadów niebezpiecznych, zdefiniowanych w art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o odpadach oraz wybiórczo podano przykłady takich odpadów,
- w § 3 pkt 7 regulaminu zawarto definicję nieczystości ciekłych – ujętą w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości;
- w § 3 pkt 8 regulaminu zdefiniowano stacje zlewne, o czym stanowi art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (z pominięciem sformułowania przy kolektorach sieci kanalizacyjnej);
- w § 3 pkt 9 regulaminu zawarto definicję składowiska odpadów z art. 16 ustawy o odpadach (zmodyfikowanej poprzez wskazanie "których nie można wykorzystać gospodarczo");
- w § 3 pkt 10 regulaminu zdefiniowano pojęcie właścicieli nieruchomości – zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości;
- w § 3 pkt 11 regulaminu podano definicję zbiorników bezodpływowych, która została już zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości;

2. wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć: odpadów elektrycznych i elektronicznych (§ 3 pkt 3) oraz odpadów opakowaniowych (§ 3 pkt 6);

3. bezpodstawne zamieszczenie treści przepisów unormowanych w ustawie o utrzymaniu czystości, poprzez powtórzenie zapisu art. 5 ust. 1 ustawy w § 5 ust. 2 regulaminu – że właściciele nieruchomości są zobowiązani do utrzymywania porządku i czystości oraz powtórzenie zapisu z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w § 5 ust. 6 regulaminu, że właściciele nieruchomości mają obowiązek niezwłocznego oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i zanieczyszczeń z chodnika na swojej posesji;

4. wykroczenie poza upoważnienie ustawowe, poprzez:

- nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania sopli i nawisów śniegu z dachów i gzymsów budynków pod chodnikami, ciągami komunikacyjnymi (§5 pkt 7 regulaminu);
- zobowiązanie, w § 26 regulaminu, właścicieli nieruchomości do przeprowadzania na własny koszt, co najmniej raz w roku, deratyzacji podczas, gdy art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje radzie gminy upoważnienie wyłącznie do wyznaczania regulaminem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej

przeprowadzania, samo zaś wykonanie deratyzacji nakłada na gminę;

- zobowiązanie, w § 8 ust. 3 pkt h regulaminu (omyłkowo wskazanego w skardze jako § 3 pkt h), właścicieli lub użytkowników nieruchomości do udokumentowania wywozu nieczystości ciekłych poprzez okazanie umowy i dowodów wpłat, które to dokumenty mają być przechowywane przez okres 2 lat;

- nałożenie na organizatorów imprez masowych obowiązku ustawienia i przygotowania urządzeń do utrzymywania czystości (§ 10 ust. 3 regulaminu), podczas gdy na mocy art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podmioty te nie mogą być uznane za właścicieli nieruchomości;

- nałożenie na kierowników budów obowiązków związanych z wyposażeniem nieruchomości w pojemniki, utrzymywania ich w czystości, przechowywania dokumentacji związanej z wywozem nieczystości (§ 10 ust. 1 pkt a, b, d regulaminu) podczas, gdy

w świetle art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podmioty te nie mogą zostać uznane za właścicieli nieruchomości;

- nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 8 ust. 2 pkt a regulaminu obowiązku kompostowania odpadów biodegradowalnych.

Odpowiedzi na skargę udzielił Wójt Gminy Elbląg, działając w wykonaniu uchwały Rady Gminy Elbląg nr V/27/2011 z dnia 3 marca 2011r., uwzględniającej skargę prokuratora w całości. Organ wniósł o umorzenie postępowania przed wyznaczeniem rozprawy oraz wzajemne zniesienie między stronami kosztów postępowania sądowego.

Do akt sprawy załączono uchwałę Rady Gminy Elbląg nr V/26/2011 z dnia 3 marca 2011r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Elbląg, którą uchylono § 3 pkt 1-11, § 5 ust. 2, ust. 6 i ust. 7, § 10 ust. 3 oraz § 26 zaskarżonego regulaminu. Nadano też nowe brzmienie § 8 ust. 2 pkt a o treści: "powstające na terenie nieruchomości odpady biodegradowalne mogą być w miarę możliwości kompostowane we własnym zakresie przez właścicieli nieruchomości". Ponadto zmieniono treść § 10 ust. 1 zdanie pierwsze - poprzez wskazanie: "podmioty, o których mowa w § 4, z wyjątkiem kierowników budów, mają obowiązek:".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga, jako zasadna, zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo

o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy

z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) dalej określanej jako p.p.s.a., sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W niniejszej sprawie Rada Gminy Elbląg zgodziła się z zarzutami skargi, podejmując jeszcze

przed przekazaniem skargi Sądowi uchwałę, którą wyeliminowano bądź zmieniono zakwestionowane przez Prokuratora przepisy zaskarżonego regulaminu. Wbrew przekonaniu organu okoliczność ta nie mogła skutkować umorzeniem postępowania sadowoadministracyjnego. Mimo, iż w dacie orzekania przez Sąd skarżone przepisy regulaminu zostały już uchylone przez organ stanowiący gminy, to jednak nie czyniło to bezprzedmiotowym rozpoznania skargi. Wskazać należy, iż uchylone przepisy, gdy jeszcze obowiązywały, wywoływały skutki prawne, bowiem jako powszechnie obowiązujące na terenie gminy, stanowić mogły podstawę do wydawania decyzji, czy też pociągania do odpowiedzialności karnej chociażby przewidzianej w trybie ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto przepisy te, w przypadku niestwierdzenia ich nieważności, miałyby w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania uchylonych przepisów, czyli od momentu ich wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów je derogujących.

Zasadnym jest w tym miejscu zwrócić uwagę na odmiennność skutków prawnych uchylenia, czy też zmiany przepisów powszechnie obowiązujących od stwierdzenia

ich nieważności. Mianowicie stwierdzenie nieważności wywiera skutek prawny z mocą

ex tunc i powoduje, że dany przepis jest nieważny od samego początku. Natomiast

w następstwie uchylenia, czy zmiany przepisu przez prawodawcę, traci on moc prawną

z dniem wejścia w życie nowych regulacji. Dlatego też uchylenie, czy też zmiana wskazanych przepisów zaskarżonego regulaminu nie czyniło zbędnym wydania przez Sąd wyroku w przedmiotowej sprawie (vide: wyrok NSA z dnia 22 marca 2007r., sygn. akt II OSK 1776/06 oraz wyrok NSA z dnia 9 marca 2010r., sygn. akt I OSK 327/10).

Wobec powyższego oraz ze względu na interes prawny właścicieli nieruchomości, których dotyczą zaskarżone przepisy, Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę, uznał konieczność stwierdzenia nieważności zakwestionowanych przez Prokuratora przepisów § 3 pkt 1-11; § 5 ust. 2, ust. 6 i ust. 7, § 8 ust. 2 pkt a; § 10 ust. 1 pkt a, pkt b, pkt d; § 10 ust. 3 oraz § 26 regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały, z przyczyn podniesionych w skardze. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. W omawianym przypadku zakres spraw przekazanych do uregulowania w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawa miejscowego wyznacza art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przepisami tego unormowania: 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Poddając analizie regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale dostrzega się następujące nieprawidłowości:

W myśl pkt 1 lit. b cytowanego art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin może wprowadzać obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać bez wątpienia dachów i gzymsów budynków, nawet jeżeli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi. Logicznym jest bowiem, że użytkowany jest publicznie wówczas nie dach, czy też gzyms, ale właśnie ciąg komunikacyjny, którego obowiązek uprzątnięcia mógłby dotyczyć. Zatem § 5 pkt 7 regulaminu nieprawidłowo realizuje delegację ustawową, w sposób istotny odiegając od jej treści.

Nie ma oparcia w treści cytowanego artykułu § 26 regulaminu, nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie

nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odośnie deratyzacji ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Rada Gminy realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w zaskarżonej uchwale podmiotów (tu właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku.

Zasadne stało się również stwierdzenie nieważności § 10 ust. 3 regulaminu, nakładającego na organizatorów imprez masowych obowiązek wyposażenia miejsca imprezy w urządzenia do utrzymania czystości. Organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w zaskarżonym brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej. Obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z dnia 22 sierpnia 1997r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005r. Nr 108, poz.909 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie o utrzymaniu czystości w postaci odpowiedniego upoważnienia.

Zgodzić się również należy ze skarżącym, że wbrew treści art. 2 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, Rada Gminy nałożyła między innymi na kierowników budowy obowiązki wskazane w § 10 ust. 1 pkt a, b i d, dotyczące wyposażenia nieruchomości w pojemniki, utrzymania ich czystości oraz przechowywania dokumentacji związanej z wywozem nieczystości, podczas gdy w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy podmioty te nie mogą być uznane za "właścicieli nieruchomości", a tym samym nie mogą być adresatami obowiązków nakładanych regulaminem. Poza tym w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykonywanie tych obowiązków na terenie budowy należy do wykonawcy robót budowlanych.

Żaden z unormowań cytowanego art. 4 ustawy nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku kompostowania odpadów biodegradowalnych. Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, rada mogła natomiast określić maksymalny poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów.

Sąd zgadza się również, że § 8 ust. 3 pkt h regulaminu (omyłkowo wskazany w skardze jako § 3 pkt h) wykracza w swej treści poza delegację ustawową. Unormowaniem tym organ stanowiący gminy zobowiązał właścicieli lub użytkowników nieruchomości do udokumentowania wywozu nieczystości ciekłych poprzez okazanie umowy i dowodów wpłat, które podmioty te muszą przechowywać przez okres 2 lat. Natomiast w myśl art. 4 ust. 3 cytowanej ustawy w kwestii pozbywania się odpadów regulamin może określać jedynie częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych, nic ponadto. Z powodu przeoczenia, ten przepis regulaminu pozostał poza rozstrzygnięciem. Rada Gminy, podejmując uchwałę zmieniającą, także pozostawiła ten zapis. W związku z tym Prokurator będzie mógł ponownie wnieść skargę w tym zakresie.

W zaskarżonej uchwale doszło do powtórzenia pojęć, które już zdefiniowane zostały w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych aktach rangi ustawowej. Ponadto Rada Gminy w Elblągu wbrew wiążącej ją delegacji ustawowej

wprowadziła własne definicje pojęć. Podkreślić należy ponownie, że postanowienia regulaminu mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki wymienionych w nich podmiotów, w związku z czym również i z tego powodu nie jest dopuszczalne dokonywanie w nich powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach normatywnych takich jak ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, czy też ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Zatem bezspornym jest, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami powoływanego wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", do których to aktów zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziału 2 – 7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. W myśl natomiast § 137 załącznika powołanego rozporządzenia, które zgodnie z § 143 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Zdaniem Sądu naruszenie delegacji ustawowej w powyższym zakresie jest istotne, zważywszy, że te same pojęcia zdefiniowane w "otoczeniu prawnym" jakim są przepisy regulaminu, mogą być inaczej odczytane niż w "otoczeniu prawnym" jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje bowiem uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć prawodawca daje wyraz temu, iż zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. W konsekwencji zatem przepisy regulaminu odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć mogłyby być odczytane inaczej, niż by to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć odczytanych przez pryzmat przepisów ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, ale musi być to powtórzenie dosłowne, z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, przytoczony przepis ustawy (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08, Lex nr 475237). Jednakże wymogów tych kwestionowane przepisy regulaminu nie spełniają. Rada Gminy Elbląg podała definicje przepisane z ustaw lub zredagowane w sposób odmienny od założeń prawodawcy.

W § 3 pkt 1, 7, 8, 10 i 11 zaskarżonego regulaminu powtórzono definicję odpadów komunalnych, nieczystości ciekłych, stacji zlewnych, właścicieli nieruchomości i zbiorników bezodpływowych zawarte już w art. 2 ust. 1 pkt 2 (w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o odpadach), pkt 1, pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto, w § 3 pkt 4, 5 i 9 powtórzono definicję odpadów ulegających biodegradacji i odpadów niebezpiecznych oraz składowiska odpadów, zawarte odpowiednio w art. 3 ust. 3 pkt 7, art. 3 ust. 2 i art. 3 ust. 3 pkt 16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Natomiast w § 3 pkt 2, 3 i 6 Rada Gminy Elbląg wprowadziła definicje własne (przez co rozumieć należy przepisy ustawowe zmodyfikowane lub utworzone na użytek zaskarżonej uchwały) - odpadów wielkogabarytowych, podczas, gdy już ustawodawca posługuje się tym pojęciem w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (np. w art. 4 ust. 2 pkt 1 a), odpadów elektrycznych i elektronicznych oraz odpadów opakowaniowych. Ponadto niezgodnie z zasadami legislacyjnymi regulamin powtarza w § 5 ust. 2 treść art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiąc, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do utrzymywania porządku i czystości, zaś w § 5 ust. 6 uchwały powtórzono brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, z którego wprost wynika obowiązek właścicieli nieruchomości oczyszczania ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i zanieczyszczeń z chodnika.

Powtarzanie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w

różnych ustawach lub w aktach wykonawczych jest niedopuszczalne. Przedmiotowy regulamin stanowi bowiem prawo miejscowe, co powoduje że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach. Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09, dostępny w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Nie może też stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa uchwała (lub jej część), która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. Wymienienie w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego na ostatniej pozycji powoduje, iż wydając przepisy gminne, rada gminy winna uczynić to w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i zawartych w nich upoważnień. Wynika to również z treści art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego, do których zalicza się także regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1069/10).

Wobec powyższego Sąd uznając, że w określonym wyżej zakresie zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo, na podstawie art. 147 § 1 i 152 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku