



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 710

WYROK NR IV SA/PO 372/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 22 października 2015 r.

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania porządku i czystości

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 372/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 października 2015 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Koźminek

z dnia 12 lutego 2015 r., nr IV/25/2015

w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania porządku i czystości

1. stwierdza nieważność § 2 pkt 1, 2, 5, 7, 8, 9, 13, 15 i 16; § 3 pkt. 2,3,4,5,6; § 8 ust. 2; § 15 pkt 1, 2, 3, 6, 7 i 8; § 24; § 26; § 27; § 28 ust. 3 lit. e; § 29; § 30 załącznika nr 1 do uchwały nr IV/25/2015 Rady Gminy Koźminek z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Koźminek;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 372/15

UZASADNIENIE

W dniu 12 lutego 2015 r. Rada Gminy Koźminek podjęła uchwałę nr IV/25/1015 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koźminek.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim zarzucając jej:

I. istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 118, 135, 137 i 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez :

- powtórzenie w § 2 definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, takich jak „właściciele nieruchomości ” (§ 2 pkt. 1), „odpady komunalne” (§ 2 pkt. 2) „nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 8) , „ zbiorniki bezodpływowe” (§ 2 pkt. 9), „zwierzęta gospodarskie” (§ 2 pkt. 13), „ chów zwierząt” (§ 2 pkt. 14), „hodowla zwierząt” (§ 2 pkt. 15), „zwierzęta domowe” (§ 2 pkt. 16 regulaminu),

- wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „odpady zielone” (§ 2 pkt.5), „selektywna zbiórka odpadów” (§ 2 pkt. 7),

- wprowadzenie definicji pojęć uprzedni niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego, takich jak: „frakcja sucha odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 3), „frakcja mokra odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. § 4), „odpady komunalne wielkogabarytowe” (§ 2 pkt. 6), „zbiorniki bezodpływowe” (§ 2 pkt. 9), „podmiot odbierający odpady komunalne” (§ 2 pkt. 10), „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 11), „właściciele zwierząt domowych” (§ 2 pkt. 12),

II. istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 tej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm. – dalej jako „ustawa”), poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały obowiązków i zakazów, do których określenia Rada Gminy nie była upoważniona ,w tym:

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do ich wyposażenia w pojemniki do zbierania popiołu oraz do utrzymywania w należytym stanie sanitarnym i technicznym (§ 3 pkt.2 regulaminu),

- wprowadzenie regulacji dotyczących sposobu postępowania z zanieczyszczeniami usuniętymi z chodnika, które mogą być przyzbowane na chodniku przy krawędzi jezdni z zachowaniem możliwości odpływu do kanalizacji w sposób nie zagrażający istniejącej zieleni i nie utrudniający ruchu pieszych i pojazdów (§ 3 pkt.3 Regulaminu),

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości zużytych lub nie nadających się do użytku pojazdów stanowiących odpad w rozumieniu ustawy (§ 3 pkt.4 Regulaminu),

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w tym ziemi z wykopów, których nie wykorzystają na potrzeby własne (3 pkt. 5 Regulaminu),

- zobowiązanie do utrzymania w należytym stanie techniczno-porządkowym placów zabaw przeznaczonych do wspólnego użytku (§ 3 pkt. 6 Regulaminu)

- wprowadzenie zakazu stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu (§ 15 pkt. 1 Regulaminu),

- wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (§ 15 pkt. 2 Regulaminu),

- wprowadzenie zakazu zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (§ 15 pkt. 3 Regulaminu),

- wprowadzenie zakazu wykorzystywania nieczynnych studni kopalnych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, pojazdów itp. (§ 15 pkt. 6 Regulaminu),

- wprowadzenie zakazu umieszczania śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych w pojemnikach i/lub workach przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych (§ 15 pkt. 7 Regulaminu),
- wprowadzenie zakazu umieszczania w pojemnikach i workach do zbierania odpadów komunalnych odpadów innych niż komunalne, np. pochodzące z działalności gospodarczej (§ 15 pkt.8 Regulaminu),
- nieprawidłowe uregulowanie w § 24, 26 i 27 Regulaminu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,
- nieprawidłowe uregulowanie zasad dotyczących usytuowania uli (§ 28 ust.3e Regulaminu),
- przekroczenie upoważnienia ustawowego w przepisach § 29 pkt. 1-3, dotyczących obowiązkowej deratyzacji
- wprowadzenie do Regulaminu § 30, dotyczącego sankcji za niewykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 2 , § 3 pkt.2,3,4,5,6, § 9 pkt.2, § 15 pkt.1, 2,3,6,7, 8, § 24, §26, § 27, § 28 pkt. 1 e, § 29, § 30, zaskarżonej uchwały Rady Gminy Koźminek.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że uchwały o zbliżonej czy tożsamej treści do kwestionowanej skargą Prokuratora uchwały Rady Gminy Koźminek, są powszechnie przyjmowane w powiecie kaliskim, Województwie Wielkopolskim, jak i innych województwach. Organ wskazał, iż przedmiotowa uchwała nie została zakwestionowana przez organ nadzoru. Uchwała ta, została także zgodnie z wymaganiami art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przekazana do zaopiniowania przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i uzyskała jego pozytywną opinię.

Organ wyjaśnił, iż co do zasady rada gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego nie może przytaczać in extenso unormowań aktów prawnych wyższego rzędu w ten sposób, ażeby powstawało wrażenie, że to właśnie rada gminy przyjęła przytaczane rozstrzygnięcie normatywne. Dopuszczalne jest jednak, tak jak mamy do czynienia w uchwale Rady Gminy Koźminek powtórzenie określonych regulacji ustawowych o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Podobnie w kwestii wypowiada się doktryna (por. przykładowo „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Wydawnictwo CH BECK pod redakcją prof. R. Hausera i prof. Z. Niewiadomskiego, W-wa 2011, str. 432 i str.433).

Odnosząc się do zarzutu o niedopuszczalności wprowadzenia do uchwały pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego organ wskazał, że wolą organu stanowiącego - rady gminy znajdującą wyraz w uchwale stanowiło zapewnienie przejrzystości poszczególnych regulacji kwestionowanego skargą Regulaminu. Chodziło w szczególności o to, by uchwała posługiwała się pojęciami, które byłyby zrozumiałe dla adresatów, mających stosować normy wynikające z regulaminu.

Dalej organ podniósł, iż wbrew zarzutowi skargi dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy, to do organu stanowiącego gminy należy uchwalenie regulaminu, który ma kreować czystość i porządek, więc nie sposób twierdzić, biorąc pod uwagę wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zasadę, że do gminy należy wykonywanie zadań własnych, iż stosowna uchwała musi zostać ograniczona tylko i wyłącznie do niektórych spraw mających wpływ na zachowanie czystości i porządku, bez możliwości uregulowania innych elementów istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej a dotyczących utrzymania czystości i porządku w danej gminie.

Organ wskazał, iż w doktrynie utrwalili się poglądy, że organ samorządu terytorialnego ma zdecydowanie większą swobodę stanowiąc akty prawa miejscowego niż organ administracji publicznej przy stanowieniu rozporządzenia. Art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego wydanym na jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten jaki wynika z art. 92 Konstytucji nakazującym wydanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r. sygn. akt IV SA/Po 519/09 oraz „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz", Wydawnictwo CH BECK pod redakcją prof. R. Hausera i prof. Z. Niewiadomskiego, W-wa 2011, str. 431).

Zdaniem organu skarżone przepisy stanowią jedynie doprecyzowanie obowiązków wynikających z art. 3 i art. 4 ustawy spoczywających na właścicielach nieruchomości. Nie można tu zatem mówić o przekroczeniu

delegacji ustawowej. Nawet jeśli doszło w tym przypadku do naruszenia prawa, to naruszenie owo nie ma charakteru istotnego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy rada gminy w regulaminie określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości dotyczące m.in.: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (popiół należy do odpadów komunalnych). Rada wymagała te określiła w zakwestionowanej uchwale.

Opracowując zaskarżony Regulamin, wzięto pod uwagę to, że zamieszczenie w nim jedynie części definicji używanych w dalszej części Regulaminu, a pomijanie innych, z tej tylko przyczyny, że zostały one już wcześniej zdefiniowane w innych aktach prawnych spowoduje, że adresaci Regulaminu błędnie go zinterpretują lub też w ogóle go nie zrozumieją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), ma charakter aktu prawa miejscowego.

Zauważyć zatem należy, że przepis art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego.

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

W tym miejscu wskazać należy, że zakres regulacji uchwalanego regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który przewiduje, że 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 przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

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.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto wskazać należy, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym mamy do czynienia nie tylko w przypadku wykroczenia przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Taka sytuacja powstaje również gdy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej w skrócie "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad

tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych...*, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowiony w *Zasadach techniki prawodawczej* (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji...*, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi bowiem prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1536/10 baza orzeczeń nsa.gov.pl). Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z

faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy, do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych.

W § 146 rozporządzenia określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do ww. przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Stosownie zaś do § 149 w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanemu zwrotowi nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych a także do formułowania definicji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednostkowo sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałooby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBN). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowany regulamin ich nie spełnia.

Z powołanych wyżej przyczyn za istotnie naruszający prawo uznać należało, jak zasadnie wskazał skarżący:

Ponadto zasadnie wskazał skarżący, że definicje zawarte w § 2 pkt. 2, 13 Regulaminu stanowią powtórzenie definicji zawartych w innych aktach pranych.

I tak wskazać należy, iż zawarta w § 2 pkt. 3 Regulaminu definicja pojęcia „odpady komunalne”, stanowią powtórzenie definicji zawartej w art.3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21). Również definicja „zwierząt gospodarskich” zawarta w § 2 pkt. 13 uchwały znalazła się w art. 2 ust 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. nr 133, poz. 921 ze zm.). Zawarta w § 2 pkt. 15 Regulaminu definicja „hodowla zwierząt”, stanowi powtórzenie definicji sformułowanej w art. 2 ust. 1 pkt. 4 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

Natomiast definicja „zwierzęta domowe” zawarta w § 2 pkt. 16 Regulaminu stanowi powtórzenie definicji zawartej w art. 4 pkt. 17 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856).

Niedopuszczalne jest również wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „selektywna zbiórka” (§ 2 pkt. 7 Regulaminu - art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach), „odpady zielone” (§ 2 pkt. 5 Regulaminu - art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o odpadach).

Natomiast Sąd nie podziela stanowiska skarżącego co do nieważności § 2 pkt. 14 Regulaminu, w którym sformułowano definicję pojęcia „chów zwierząt”. Prokurator wnosząc o stwierdzenie nieważności Regulaminu w tym zakresie wskazał, iż stanowi to powtórzenie definicji zawartej w art. 2 pkt. 25 ustawy z

dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. Odnosząc się do powyższego wskazać należy, iż w dniu uchwalenia uchwały z dnia 12 lutego 2015 r. wyżej wskazana ustawa nie obowiązywała. ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej utraciła moc obowiązującą z dniem 1 maja 2004 r., na mocy art. 94 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U.2014.1539). Ponadto wskazać należy, iż obowiązujące w dniu podejmowania uchwały przepisy w tym przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich czy też ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nie zawierały definicji pojęcia „chów zwierząt”.

W tym miejscu warto odnieść się do zarzutu formułowania własnych definicji, takich pojęć jak „chów zwierząt” (§ 2 pkt. 14 Regulaminu), „frakcja sucha odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 3 Regulaminu), „frakcja mokra odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. § 4 Regulaminu), „odpady komunalne wielkogabarytowe” (§ 2 pkt. 6 Regulaminu), „podmiot odbierający odpady komunalne” (§ 2 pkt. 10 Regulaminu), „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 11 Regulaminu), „właściciele zwierząt domowych” (§ 2 pkt. 12 Regulaminu).

W ocenie Sądu powyższy zarzut jest niezasadny. Jak wskazano już wyżej w aktach niższego rzędu nie należy wprowadzać definicji pojęć, które ingerowałyby w materię ustawową. Innymi słowy, nie powinno się definiować pojęć już zdefiniowanych, względnie wprowadzać definicję pojęć używanych przez ustawodawcę, a umyślnie przez niego niezdefiniowanych (dzięki czemu tekst prawny staje się bardziej "elastyczny"). Dotyczy to „typowych” definicji ustawowych, a więc takich, które precyzują wyrażenie dotychczas wieloznaczne, nieostre, które nie jest powszechnie zrozumiałe albo, które ustala nowe znaczenie znanego już określenia (§ 146 ust. 1 ZTP).

Zatem zasadniczo nie można wykluczyć możliwości definiowania w regulaminie używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej przewidziany w § 146 ZTP – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych w ww. przepisie ZTP. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Jak to już wyżej wskazano, w takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń – tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę (za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy zawierającego potrzebną definicję), ani nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne uważa się również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprost nie objaśnił, ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ZTP, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Sąd mając powyższe na uwadze uznał, iż wprowadzenie własnych w niniejszej sprawie było dopuszczalne. Powyższe definicje mają bowiem charakter autonomiczny, jako wprowadzone wyłącznie na potrzeby Regulaminu, co – jak to już wyżej wyjaśniono – jest zabiegiem w pełni dopuszczalnym.

Odnosząc się natomiast do twierdzenia Prokuratora, że większość zdefiniowanych pojęć nie jest używana w dalszej części uchwały wskazać należy, iż regulamin odwołuje się do wszystkich zdefiniowanych pojęć.

I tak pojęcie „frakcja sucha odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. 3 Regulaminu) oraz „frakcja mokra odpadów komunalnych” (§ 2 pkt. § 4 Regulaminu) znalazły zastosowanie w § 16 pkt. 1 Regulaminu. Pojęcie „odpady komunalne wielkogabarytowe” (§ 2 pkt. 6 Regulaminu) w § 19 Regulaminu. Pojęcie „podmiot odbierający odpady komunalne” (§ 2 pkt. 10 Regulaminu) zastosowano w § 16 pkt 3 Regulaminu. Natomiast pojęcie „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe” (§ 2 pkt. 11 Regulaminu) znalazło swój wyraz w § 12 pkt 2 Regulaminu. Zdefiniowanie pojęcie „właściciele zwierząt domowych” (§ 2 pkt. 12 Regulaminu) zastosowano w § 4 pkt 1 Regulaminu.

Odnosząc się natomiast do pozostałych zaskarżonych przepisów Regulaminu wskazać należy, iż 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, baza orzeczeń NSA). 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).

W tym miejscu wskazać należy, iż z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynikają sformułowane w § 3 pkt. 2 Regulaminu obowiązki właścicieli nieruchomości wyposażenia tychże nieruchomości w pojemniki do zbierania popiołu oraz do utrzymywania w należytym stanie sanitarnym i technicznym.

Zatem w paragrafie tym powtórzono istniejącą regulację prawną i w sposób nieuprawniony dokonano jej modyfikacji przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania popiołu, a nadto zobowiązano do utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r. ust. 3. obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi; tym samym cyt. przepis nakłada na właścicieli obowiązek utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Odnosząc się do sformułowanego w § 15 pkt 2 Regulaminu zakazu stosowania środków chemicznych szkodliwych dla środowiska dla usunięcia śniegu i lodu wskazać należy, iż zakaz ten wynika z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 16.04.2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 92 poz. 880 ze zm.).

Również za niedopuszczalne uznać należy wprowadzenie regulacji dotyczących sposobu postępowania z zanieczyszczeniami usuniętymi z chodnika, które mogą być przymowane na chodniku przy krawędzi jezdni z zachowaniem możliwości odpływu do kanalizacji w sposób nie zagrażający istniejącej zieleni i nie utrudniający ruchu pieszych i pojazdów (§ 3 pkt. 3 Regulaminu). Obowiązek ten uregulowany został już w treści art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zatem regulacja § 3 pkt. 3 Regulaminu stanowi powtórzenie zapisów ustawy, a ponadto nieuprawnioną modyfikację.

Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy umożliwia jedynie odniesienie się w regulaminie do zasad utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd zgodzić należy się ze skarżącym, że obowiązek gromadzenia zgarniętego lodu i śniegu jak i określenie sposobu ich gromadzenia nie stanowi o zasadach odnoszących się do kwestii "uprzątnięcia", o której mowa w delegacji ustawowej.

Poza delegację ustawową wykracza również § 3 pkt 4 Regulaminu zobowiązujący właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości zużytych lub nie nadających się do użytku pojazdów stanowiących odpad. Wymagania dotyczące usuwania określonych rzeczy zgodnie z art.4 ust.2 pkt 1b ustawy mogą dotyczyć jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jak wynika z przepisów ustawy o odpadach pojazdy nie nadające się do użytku są odpadem ale nie odpadem komunalnym. Z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach,

wynika, że przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanyimi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

W § 8 ust. 2 Regulaminu nałożona na właścicieli nieruchomości zawarcia umowy z podmiotami opróżniającymi zbiorniki bezodpływowe oraz przechowywania tych umów. Odnosząc się do powyższego wskazać należy, iż obowiązek zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy w sprawie odbioru odpadów komunalnych z odpowiednim podmiotem wynika z art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym "Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi."

Zatem regulacja § 8 ust. 2 Regulaminu stanowi niedopuszczalne powtórzenie i modyfikacje regulacji ustawowej. W tym miejscu wskazać należy, że Prokurator wniósł o stwierdzenie § 9 pkt. 2 Regulaminu, to jednakże z uzasadnienia skargi jednoznacznie wynika, iż chodziło o § 8 ust. 2 Regulaminu.

Za nieuprawnione uznać należy również wprowadzenie w Regulaminie zakazu wprowadza psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu czy też nałożenia określonych obowiązków na właścicieli zwierząt.

Przepisy ustawy upoważniały Radę do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Celem powyższej regulacji jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzęta stwarzają, a co za tym idzie określenia takich wymagań w stosunku do ich właścicieli w zakresie utrzymania zwierząt, które uwzględniałyby ewentualne nieprawidłowe reakcje tego zwierzęcia wynikającego, z jego cech osobniczych, rasy czy stanu zdrowia. Jest bowiem oczywiste, że nie wszystkie zwierzęta (psy) stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, nawet jeżeli rzeczywiście są większe od pozostałych osobników i posiadają większą wagę. Trudno bowiem wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). Na powyższą kwestię zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, stwierdził, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, niekiedy nadmierne, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej, rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego oraz prowadzić mogą do działań niehumanitarnych.

Z powyższych względów za nieprawidłową uznać należało regulację zawartą w § 24, § 26 i 27 Regulaminu.

Odnosnie zakazu wprowadzania psów na określone tereny trzeba wyraźnie stwierdzić, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz 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 (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. - sygn. akt II OSK 2058/11 baza orzeczeń NSA). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Za regulację podjętą z przekroczeniem delegacji ustawowej uznać również należy §3 pkt 5 i 6 Regulaminu. Jak słusznie wskazał Prokurator kwestia dotyczące utrzymania stanu techniczno-porządkowego placów zabaw przekracza materie utrzymania czystości i porządku.

Odnosnie regulacji § 28 ust. 3 lit. e Regulaminu odnoszącej się do pszczół zgodzić należy się ze skarżącym, iż została ona podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Ustalenia zasad hodowli pszczół, w szczególności ustawiania uli w takiej odległości od granicy i w taki sposób, by wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiadujących, stanowiło wkroczenia w materię ustawową objętą regulacją Kodeksu cywilnego, który reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno- gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Sąd stwierdza, że Rada nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 136/13, baza orzeczeń NSA).

W tym miejscu wskazać należy, iż co prawda Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 28 pkt 1e Regulaminu, to jednakże z treści skargi wynika, iż zarzut dotyczy § 28 ust. 3 lit. e Regulaminu.

W ocenie składu orzekającego organ nie był również uprawniony do uregulowania w Regulaminie zasad postępowania z padłymi zwierzętami, ponieważ zasady te zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.).

Ponadto Rada Gminy w zaskarżonej uchwale zawarła w § 14 ust. 2 zapis nie posiadający delegacji ustawowej poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości zakazów umieszczania w pojemnikach i workach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych czy też odpadów pochodzących z działalności gospodarczej. Powyższe regulacje nie wynikają z przywoływanej normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Ponadto wskazać należy, iż omawiana regulacja pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy i jako taka jest dotknięta wadą nieważności. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przywołany przepis ustawy odnosi się do odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, a w stosunku do innych odpadów zasady postępowania określają przepisy odrębne, np. ustawa o odpadach. W tej sytuacji wprowadzanie dodatkowych zakazów jest nieuprawnione (por. np. wyroki WSA w Łodzi: z dnia 23 kwietnia 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 184/15, z dnia 13 czerwca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 193/15, z dnia 17 czerwca 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 176/15 oraz z dnia 25 lutego 2015 roku, sygn. akt II SA/Łd 1138/14). Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 lutego 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd 1484/10).

Z powyższych względów za nieuprawnioną należy uznać również regulację § 15 pkt. 6 Regulaminu).

Za nieważne należało uznać również wszystkie regulacje rozdziału 9 zaskarżonego regulaminu (§ 29). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy rada upoważniona pozostawała do wyznaczenia jedynie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Celem upoważnienia zawartego w pkt 8 było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (vide. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. o sygn. II SA/Gd 212/10; baza orzeczeń nsa.gov.pl). Z analizy pełnego brzmienia art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Zatem obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jak również obciążenie ich kosztami tej deratyzacji stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

W rozpoznawanej sprawie Rada w § 30 Regulaminu wykroczyła poza katalog zagadnień, które stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy winny być uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie

gminy. Kwestie odpowiedzialności karnej za niewykonanie obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy zostały uregulowane w rozdziale 5, zatytułowanym „Przepisy karne”. Art. 10 ust. 2 ustawy stanowi, że kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 ustawy podlega karze grzywny, natomiast zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy karze określonej w ust. 2 podlega ten, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w pkt 1 sentencji. Natomiast o oddaleniu skargi co do § 2 pkt. 3, 4, 6, 10, 11, 12, 14 Regulaminu Sąd orzekł na podstawie art. 151 Ppsa.

Przewodniczący
Sędzia WSA
(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA
(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

Sędzia WSA
(-) Tomasz Grossmann