



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Poz. 5007

WYROK NR IV SA/PO 5/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 8 czerwca 2016 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 5/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 08 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski

Sędziowie NSA Grażyna Radzicka

WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 08 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie

na uchwałę Rady Gminy Perzów

z dnia 20 grudnia 2012 r. nr XXVI/127/2012

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 3, 6–13, 15, 16, 19, 21–23 i 27–29; § 4 pkt 1–3, 6, 7, 9–20 i 23–26; § 7 ust. 1 pkt 1–8 i 10–17; § 7 ust. 2 i 3; § 8; § 9, § 32 ust. 2 i 3; § 33 ust. 1–4; § 36; § 37 oraz § 38 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Perzów stanowiącego załącznik do tej uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 5/16

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXVI/127/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów” (dalej jako: „Uchwała”), Rada Gminy Perzów (dalej jako: „Rada Gminy”) – na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.c.p.g.”) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”) – po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kępnie, ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (dalej: jako „Regulamin”) stanowiący załącznik do Uchwały.

Pismem z 30 listopada 2015 r., sygn. akt Pa. 33/15, Prokurator Rejonowy w Kępnie (dalej jako: „Prokurator” lub „Skarżący”) zaskarżył wyżej opisaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Z powołaniem się na zarzuty naruszenia § 135, § 137, § 146 i § 147 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej w skrócie: „ZTP”) w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – poprzez zamieszczenie w Uchwale przepisów regulujących sprawy wykraczające poza upoważnienie ustawowe, powtórzenie przepisów u.c.p.g., ustawy o odpadach i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej w skrócie: „rozp.war.tech.”) oraz formułowanie w Regulaminie pojęć zawartych już w ustawie upoważniającej – wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż w uchwale tej i dołączonym do niej Regulaminie, Rada Gminy dokonała powtórzeń definicji występujących w u.c.p.g. oraz w innych ustawach – do czego art. 4 u.c.p.g. nie upoważnia. I tak w Regulaminie:

- w § 2 pkt 2 zdefiniowano niedokładnie pojęcie „nieruchomości”, uprzednio zdefiniowane w art. 46 § 1 k.c. oraz w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.;
- w § 2 pkt 3 zdefiniowano pojęcie „właściciela nieruchomości” uprzednio zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.;
- w § 2 pkt 3 lit. a–e przepisano obowiązki właścicieli nieruchomości, które uregulowano w innych aktach prawnych rzędu ustawy, w tym w u.c.p.g.;
- w § 2 pkt 6 zdefiniowano pojęcie „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” uprzednio zdefiniowane w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (dalej w skrócie: „pr.bud.”);
- w § 2 pkt 7 zdefiniowano pojęcie „budynku zamieszkania zbiorowego” uprzednio zdefiniowane w § 3 pkt 5 rozp.war.tech.;
- w § 2 pkt 8 zdefiniowano pojęcie „zabudowy jednorodzinnej” uprzednio zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozp.war.tech.;
- w § 2 pkt 9 zdefiniowano pojęcie „zabudowy wielorodzinnej” uprzednio uregulowane w § 3 pkt 4 rozp.war.tech.;
- w § 2 pkt 10 zdefiniowano pojęcie „zabudowy zagrodowej” uprzednio uregulowane w § 3 pkt 3 rozp.war.tech.;
- w § 2 pkt 11 zdefiniowano pojęcie „budynku użyteczności publicznej” uprzednio zdefiniowane w § 3 pkt 6 rozp.war.tech.;
- w § 2 pkt 12 zdefiniowano pojęcie „Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych PSZOK” uprzednio uregulowane w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.;
- w § 2 pkt 13 zdefiniowano pojęcie „odpadów komunalnych” uprzednio zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (dalej w skrócie: „u.odpad.2012”);

- w § 2 pkt 15 zdefiniowano pojęcie „odpady ulegające biodegradacji” uprzednio zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 10 u.odpad.2012;

- w § 2 pkt 16 zdefiniowano pojęcie „odpadów zielonych” uprzednio zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 12 u.odpad.2012;

- w § 2 pkt 19 Regulaminu zdefiniowano pojęcie „odpadów niebezpiecznych” uprzednio zdefiniowane w u.odpad.2012;

- w § 2 pkt 21 zdefiniowano niedokładnie pojęcie „nieczystości ciekłych” uprzednio zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.;

- w § 2 pkt 22 zdefiniowano pojęcie „zbiorników bezodpływowych” uprzednio zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.;

- w § 2 pkt 23 [omyłkowo określonym w skardze jako „§ 2 pkt 22” – uw. Sądu] zdefiniowano pojęcie „stacji zlewnych” uprzednio zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.;

- w § 2 pkt 27 zdefiniowano pojęcie „zwierząt domowych” uprzednio zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej w skrócie: „u.o.z.”);

- w § 2 pkt 28 zdefiniowano pojęcie „zwierząt gospodarskich” uprzednio zdefiniowane w art. 4 pkt 18 u.o.z.;

- w § 2 pkt 29 zdefiniowano pojęcie „zwierząt bezdomnych” uprzednio zdefiniowane w art. 4 pkt 16 u.o.z.;

- w § 4 pkt 1 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości obejmujący wyposażenie nieruchomości w worki i pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, uprzednio uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.;

- w § 4 pkt 2 i 3 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości podłączenia nieruchomości do istniejącej i nowej sieci kanalizacyjnej, w sytuacji gdy zagadnienia te zostały już uregulowane w u.c.p.g. oraz w przepisach prawa budowlanego;

- w § 4 pkt 6 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości polegający na zmiataniu, zbieraniu, grabieniu, zmywaniu zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości i utrzymanie ich należytego stanu sanitarno-higienicznego, czego nie obejmuje delegacja ustawowa;

- w § 4 pkt 7 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości niezwłocznego oczyszczania chodnika, położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości ze śniegu i lodu oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń uprzednio szczegółowo uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.,

- w § 4 pkt 9 nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia sopli lodowych z okapów, rynien i innych części nieruchomości, w sytuacji gdy delegacja ustawowa uprawniała do nałożenia wymienionego obowiązku jedynie części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Uchwalenie ww. przepisów Regulaminu nastąpiło, zdaniem Skarżącego, z naruszeniem § 137 ZTP, polegającym na powtórzeniu wcześniejszych unormowań ustawowych, a także z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1–8 u.c.p.g.;

Nadto, jak wskazał Prokurator, w zaskarżonym Regulaminie uregulowano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego następujące kwestie:

- w § 4 pkt 10 uchwalono obowiązek właściciela nieruchomości usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków itp.;

- w § 4 pkt 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26 uchwalono poza odesłaniem ustawowym obowiązki właściciela nieruchomości polegające na oznaczaniu budynków numerami porządkowymi, umieszczanie w budynkach wielolokalowych w pobliżu wejścia tablic z informacjami o danych właściciela lub zarządcy, regulaminie porządkowym, spisie adresów i numerów telefonów alarmowych, a nadto obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania nieruchomości niezabudowanych, odłogowanych nieruchomości rolnych, nieruchomości leśnych, lasów, usuwania suchych drzew i krzewów, nasypów oraz utrzymywania w stanie wolnym od zaśmiecenia wód powierzchniowych i ich najbliższego otoczenia, stosowania oraz gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie

gospodarstwa rolnego, obowiązek właścicieli nieruchomości zadrzewionych i zakrzaczonych położonych wzdłuż ciągu komunikacyjnego do utrzymywania ich w stanie nieutrudniającym bezpiecznego korzystania z pasa drogowego, a także kwestię umieszczania plakatów, reklam, ogłoszeń i nekrologów,

- w § 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 uchwalono poza odesłaniem ustawowym szereg zakazów, które uregulowano już w innych aktach rangi ustawy;

- w § 7 [omyłkowo określonym w skardze jako „§ 5” – uw. Sądu] ust. 2 uchwalono, że prowadzenie akcji promocyjnej polegającej na rozdawaniu materiałów reklamowych lub wydawnictw wymaga zgody właściciela nieruchomości, zarządcy drogi lub terenu, na co brak odesłania ustawowego;

- w § 7 ust. 3 uchwalono poza delegacją ustawową obowiązki właścicieli nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe;

- w § 8 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz w ust. 2 uchwalono obowiązki właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, a także inne urządzenia do zabawy, czego nie przewiduje delegacja ustawowa;

- w § 9 postanowiono o obowiązku utrzymania części nieruchomości sąsiedniej w czystości i porządku przez właścicieli nieruchomości zabudowanych, których granice przebiegają po obrysie budynków i którzy faktycznie korzystają z części tych nieruchomości sąsiednich, bez których nieruchomość zabudowana nie mogłaby być prawidłowo użytkowana, co również nie zostało przewidziane przez ustawodawcę w normie ustawowej odsyłającej Radę Gminy do ustanowienia przepisów prawa miejscowego;

- w § 30 nie wskazano jednoznacznie, kto jest adresatem wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – co czyni tak zredagowany przepis niewykonalnym, a tym samym nie spełnia on zasad przyzwoitej legislacji;

- poza ustawowe upoważnienie wykraczają „zapisy” § 32 ust. 2 i 3 dotyczące obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu;

- uregulowany w § 33 ust. 1-4 obowiązek właścicieli lub opiekunów psów dotyczący znakowania za pomocą mikroprocesora w celu umożliwienia identyfikacji w przypadku stwarzania przez zwierzę zagrożenia życia lub zdrowia ludzi wykracza poza uprawnienie określone w delegacji ustawowej. Zdaniem Prokuratora przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dopuszczają możliwości wprowadzenia oznakowania zwierząt. Poza tym obowiązek taki nie może spoczywać na właścicielach, gdyż wiązałoby się to z nałożeniem na nich obowiązku ujawnienia danych osobowych, ku czemu brak podstaw;

- w § 36 nie wskazano konkretnych terminów przeprowadzania deratyzacji, używając terminu ogólnego „w okresie wiosny i jesieni”;

- w § 37 bez upoważnienia ustawowego uregulowano kwestię kontroli i egzekwowania postanowień Uchwały oraz obowiązek właścicieli nieruchomości udostępnienia nieruchomości do kontroli realizacji obowiązków określonych w Uchwale, co stanowi ponadto powtórzenie regulacji z rozdziału 4c u.c.p.g.;

- w § 38 z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. określono, że naruszenie przepisów zaskarżonej Uchwały podlega karze wymienionej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Prokurator podkreślił, że zaskarżona Uchwała jest aktem prawa miejscowego, a taki akt powinien odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu prawa, w szczególności, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, musi być ustanowiony na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Nie może więc normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza zakres delegacji ustawowej, którą w odniesieniu do regulaminu czystości i porządku na terenie gminy wyznacza art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Dotyczy to w szczególności powtarzania i uzupełniania w regulaminie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych aktów normatywnych – czego wyraźnie zakazuje § 118 w zw. z § 143 ZTP.

W ocenie Prokuratora, z uwagi na szeroki zakres stwierdzonych w Uchwale uchybień niezbędne staje się stwierdzenie jej nieważności w całości. Jak bowiem wskazano w wyroku NSA z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, o nieważności zaskarżonej uchwały przesądza ilość i charakter stwierdzonych wad,

których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Perzów (dalej jako: „Organ”), zastępowany przez r.pr. Zdzisława Mędla, wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

W uzasadnieniu pełnomocnik Organu kolejno odniósł się do sformułowanych w skardze twierdzeń i wniosków. W szczególności wskazał, że postanowienia § 2 pkt 2, 6–13, 15, 16, 19 i 27–29 Regulaminu nie powtarzają definicji zawartych w odnośnych przepisach ustaw i rozporządzeń, ale do tych przepisów odsyłają, zarazem in extenso je przytaczając. Podkreślił, że w judykaturze występują poglądy o możliwości powtarzania w wyjątkowych okolicznościach w aktach niższego rzędu zapisów aktu wyższego rzędu, z zastrzeżeniem jednak, że postanowienia takie stanowiłyby dosłowne przytoczenie regulacji aktów wyższego rzędu i nastąpiłyby z powołaniem na konkretny przepis regulujący daną kwestię. Pełnomocnik Organu przyznał, że powyższych uwag nie można odnieść do § 2 pkt 3, 21, 22 i 23 oraz § 4 pkt 1-3 Regulaminu, gdzie nie powołano się na odpowiednie regulacje ustawowe, jednakże względy czytelności i komunikatywności zadecydowały o ich zawarciu i usystematyzowaniu w jednej jednostce redakcyjnej Uchwały. W odniesieniu do § 4 pkt 6 i 7 Regulaminu podkreślił, że zakwestionowane przepisy mieszczą się w delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., stanowiąc jedynie uszczegółowienie wskazanych tam obowiązków. Ponadto zarzucił, że Skarżący błędnie (zbyt szeroko) zinterpretował § 4 pkt 9 Regulaminu, gdyż ma on na celu wyłącznie niedopuszczenie do powstania zagrożeń wskutek nawisów i sopli z części nieruchomości oddziałujących na tereny nieruchomości użytkowanych publicznie i w tym zakresie jest motywowany potrzebą ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, wynikającą z § 2 pkt 7 rozporządzenia MSWiA w sprawie użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.).

Dalej pełnomocnik Organu podniósł, że wprawdzie w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. brak jest bezpośredniego upoważnienia do uregulowania w treści Regulaminu takiego katalogu szczegółowych kwestii, jak zawarte w § 4 pkt 10-20 i 22-26, jednak wprowadzając powołane „zapisy”, Rada Gminy kierowała się koniecznością kompleksowego uregulowania spraw związanych z utrzymaniem stanu czystości i porządku w gminie oraz względami racjonalności. Podobnie w odniesieniu do § 7 i § 8 Regulaminu pełnomocnik wskazał, że określone w nich zakazy i obowiązki – stanowiące jego zdaniem „zbiór zachowań pozostających w sprzeczności z zachowaniami prawnie dozwolonymi” – obejmują swoim zakresem sprawę utrzymania porządku i czystości, zatem ich zamieszczenie było uzasadnione ze względu na komunikatywność i czytelność dla adresatów Uchwały. Z kolei zamieszczenie w Regulaminie przepisu § 9 miało za zadanie rozwiać możliwe wątpliwości co do utrzymywania czystości i porządku w przypadku określonego w tym przepisie specyficznego położenia względem siebie nieruchomości zabudowanych. Natomiast przepisy § 32 ust. 2 i 3 stanowią wykonanie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi pełnomocnik Organu wskazał, że:

- adresatem unormowań § 30 Regulaminu jest niewątpliwie Gmina;
- § 33 ust. 1-4 Regulaminu nie wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż znakowanie psów jest związane z umożliwieniem identyfikowania na wypadek stworzenia przez zwierzę zagrożenia dla życia lub zdrowia. Ponadto posiadacze psów nie zostali obciążeni opłatą z tego tytułu, zaś art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych dopuszcza przetwarzanie tych danych, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, jak również dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego;
- zawarte w § 36 Regulaminu określenie terminów przeprowadzania deratyzacji poprzez wskazanie: „w okresie wiosny i jesieni” nie jest konkretne, ale oczywiste jest, że w Polsce miesiącami wiosennymi są: marzec, kwiecień i maj, a jesiennymi – wrzesień, październik i listopad;
- § 37 [błędnie określony w odpowiedzi na skargę jako „§ 36” – uw. Sądu] stanowi dopuszczalne powtórzenie uregulowania zawartego w Rozdziale 4c u.c.p.g., jako zamieszczone w Uchwale w celach informacyjnych;
- również charakter wyłącznie informacyjny ma § 38 Regulaminu, który ponadto nie przybiera postaci przepisu karnego (zbudowanego z dyspozycji i sankcji).

Niezależnie od powyższego pełnomocnik Organu, kierując się względami ostrożności procesowej, nie zgodził się z wnioskiem Skarżącego co do uchylenia Uchwały w całości, podnosząc, że nawet gdyby Sąd

podzielił wszystkie zarzuty skargi, to wyeliminowanie z zaskarżonej Uchwały wszystkich kwestionowanych przepisów nie spowoduje bezcelowości dalszego jej funkcjonowania w obrocie prawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w przeważającej mierze okazała się zasadna.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji RP – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010, s. 312; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008, II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: „CBOSA”) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń „istotnych”, tj. w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Gminy Perzów nr XXVI/127/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów. Należy podkreślić, że w petitum skargi nie zostało wyraźnie określone, czy zaskarża się tę uchwałę w całości, czy tylko w jej określonej części (co do określonych jej przepisów). Jednakże z uzasadnienia skargi jasno wynika, że Prokurator kwestionuje prawidłowość jedynie części przepisów Regulaminu, konkretnie przezeń wskazanych. W konsekwencji tylko w takim zakresie – tj. odnośnie do zakwestionowanych w skardze przepisów: § 2 pkt 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 27, 28 i 29; § 4 pkt 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 i 26; § 7 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 i 17; § 7 ust. 2 i 3; § 8 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4; § 8 ust. 2; § 9; § 30; § 32 ust. 2 i 3; § 33 ust. 1–4; § 36; § 37 oraz § 38 Regulaminu – przedmiotowa Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszej sprawie; a to z uwagi na istniejące, co do zasady, związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391; w skrócie: „u.c.p.g.”) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; w skrócie: „u.s.g.”). Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została

opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 stycznia 2013 r. (poz. 811) i weszła w życie z dniem 09 lutego 2013 r., a następnie została zmieniona uchwałą Rady Gminy Perzów nr XXXI/149/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 10.06.2013 r. poz. 3907). Zmiana ta, polegająca na uchyleniu § 13 Regulaminu, nie miała jednak znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż ww. przepis Regulaminu nie był objęty przedmiotem zaskarżenia.

Przechodząc do merytorycznej analizy zaskarżonej Uchwały godzi się zauważyć, że zamieszczony w jej załączniku Regulamin składa się z trzydziestu ośmiu paragrafów, usystematyzowanych w dziewięć rozdziałów regulujących następujące zagadnienia: Rozdział 1 (§ 1 i 2) – „Postanowienia ogólne”; Rozdział 2 (§ 3–11) – „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i terenach pożytku publicznego”; Rozdział 3 (§ 12–15) – „Rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”; Rozdział 4 (§ 16–29) – „Częstotliwość i sposoby pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego”; Rozdział 5 (§ 30) – „Wymagania wynikające z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami”; Rozdział 6 (§ 31–33) – „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”; Rozdział 7 (§ 34–35) – „Zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”; Rozdział 8 (§ 36) – „Wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia”; Rozdział 9 (§ 37–38) – „Postanowienia końcowe”. Jak podkreślono w części wstępnej Uchwały, projekt Regulaminu został zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kępnie.

Nie ulega wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienie niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W odniesieniu do regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 u.c.p.g.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. 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; 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 (w skrócie: „TK”) mianem „rudymenatarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK nr 4/A/2004 poz. 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 (podobnie: § 134 pkt 1) 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 RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) 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 zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA 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 RP, 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. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzeń 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). Należy podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby (zwłaszcza w zakresie ustalanych definicji) odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowny 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 techniki prawodawczej, Warszawa 2012, 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. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, 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.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tudzież powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów (w tym definicji legalnych, które w istocie wyrażają specyficzny nakaz – określonego rozumienia definiowanego terminu) albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

W myśl art. 4 ust. 2 u.c.p.g. – w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej Uchwały, tj. 20 grudnia 2012 r. – 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 – uw. Sądu];

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: z 22.01.2009 r., III SA/Kr 756/08; z 30.12.2009 r., II SA/Wr 470/09 – CBOSA).

W świetle cytowanej regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g. należy więc, co do zasady, podzielić generalny zarzut Prokuratora, że zaskarżone przepisy Regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego lub w sposób niedopuszczalny powtarzają, niekiedy z istotnymi modyfikacjami, ustawowe regulacje.

Odnosząc się w sposób bardziej szczegółowy do zaskarżonych przepisów Regulaminu i związanych z nimi zarzutów należy wskazać, co następuje.

W § 2 Regulaminu zamieszczono definicje legalne niektórych użytych w Uchwale terminów, spośród których zastrzeżenia Skarżącego wzbudziły te, w myśl których ilekroć w Regulaminie jest mowa o: [w pkt 2] nieruchomości – należy przez to rozumieć nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 92; ze zm.), w tym też następujące rodzaje nieruchomości: a) nieruchomości gruntowe (zabudowane lub niezabudowane), które ze względu na przeznaczenie gospodarcze dzielą się na: nieruchomości rolne, nieruchomości leśne, inne nieruchomości zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę; b) nieruchomości budynkowe: nieruchomości zamieszkałe – budynki, w których właściciele zamieszkują przez cały rok, nieruchomości niezamieszkałe – budynki w których właściciele zamieszkują tylko okresowo np. w sezonie letnim (np.: domki letniskowe) a także inne budynki nie wykorzystywane do celów bytowych mieszkańców; c) nieruchomości lokalowe (lokale mieszkalne i lokale użytkowe); [w pkt 3] właścicielach nieruchomości – należy przez to rozumieć także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych, oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomościami mającymi obowiązek realizować obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku, przy czym: a) na terenie budowy wykonywanie obowiązków właściciela nieruchomości należy do wykonawcy robót budowlanych; b) na terenie przystanków komunikacyjnych obowiązki uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, należą do przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej; c) na drogach publicznych obowiązki utrzymania czystości i porządku, należą do zarządcy drogi; do

obowiązków zarządcy drogi należy także usuwanie innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości; [w pkt 6] budynku mieszkalnym jednorodzinny – należy przez to rozumieć budynek, określony w art. 3 pkt 2a pr.bud., to jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 proc. powierzchni całkowitej budynku; [w pkt 7] budynku zamieszkania zbiorowego – to zgodnie z zapisami § 3 pkt 5 rozp.war.tech. – budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi, w szczególności hotel, motel, pensjonat, dom wypoczynkowy, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko, internat, dom studencki, budynek koszarowy, budynek zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a także budynek do stałego pobytu ludzi, w szczególności dom dziecka, dom rencistów i dom zakonny; [w pkt 8] zabudowie jednorodzinnej – to zgodnie z zapisami § 3 pkt 2 rozp.war.tech. – budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi; [w pkt 9] zabudowie wielorodzinnej – zabudowa, na którą składają się budynki wielorodzinne, a więc takie, które nie spełniają definicji budynku jednorodzinnej zapisanej w § 3 pkt 2 rozp.war.tech.; [w pkt 10] zabudowie zagrodowej – to zgodnie z zapisami § 3 pkt 3 rozp.war.tech. – budynki mieszkalne, gospodarcze i inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, w tym w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe; [w pkt 11] budynku użyteczności publicznej – to zgodnie z zapisami § 3 pkt 6 rozp.war.tech. – budynek przeznaczony dla administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym lub wodnym oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy i socjalny; [w pkt 12] Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych – PSZOK – należy to rozumieć w znaczeniu art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., z tym że punkty takie mogą być stacjonarne i mobilne, punktem mobilnym jest także samochód, odbierające wyselekcjonowane odpady sprzed domów; [w pkt 13] odpadach komunalnych – należy przez to rozumieć odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady nie zawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zgodnie z zapisem art. 3, ust. 3 pkt 4 ustawy o odpadach; [w pkt 15] odpadach ulegających biodegradacji – należy przez to rozumieć odpady kuchenne, odpady zielone, papier i makulaturę nie opakowaniowe, opakowania z papieru i tektury, tekstylia oraz części z drewna, odpadów wielkogabarytowych i budowlanych, wymienione w WPGO pośród 18 strumieni składających się na odpady komunalne; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 pkt. 7 ustawy o odpadach; [w pkt 16] odpadach zielonych – należy przez to rozumieć frakcję odpadów roślinnych ulegających biodegradacji, powstających m. in. w wyniku pielęgnacji i uprawy ogrodów, parków i terenów zielonych; zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 pkt. 8b ustawy o odpadach; [w pkt 19] odpadach niebezpiecznych – należy przez to rozumieć, zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy o odpadach w odniesieniu do frakcji składających się na odpady komunalne, a więc np.: baterie, akumulatory, świetlówki, resztki farb, lakiery, rozpuszczalniki, środki do impregnacji drewna, oleje mineralne i syntetyczne, benzyna, leki, opakowania po środkach ochrony roślin i nawozach, opakowania po aerozolach, zużyte opatrunki pochodzące z domu; [w pkt 21] nieczystościach ciekłych – należy przez to rozumieć ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych; [w pkt 22] zbiornikach bezodpływowych – należy przez to rozumieć instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstania; [w pkt 23] stacjach zlewnych – należy przez to rozumieć, instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia; [w pkt 27] zwierzętach domowych – należy przez to rozumieć zgodnie z treścią art. 4 ust. 17 ustawy o ochronie zwierząt co odpowiada treści Europejskiej Konwencji Ochrony Zwierząt Towarzyszących mówiącej, że jest to każde zwierzę utrzymywane lub przeznaczone do utrzymywania przez człowieka, w szczególności w jego otoczeniu domowym, dla osobistej przyjemności i dla towarzystwa; [w pkt 28] zwierzętach gospodarskich – należy przez to rozumieć zwierzęta utrzymywane w celach hodowlanych i produkcyjnych, zgodnie z treścią art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich z późn. zm.; [w pkt 29] zwierzętach bezdomnych – należy przez to rozumieć zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale pozostawały; zgodnie z art. 4 ust. 16 ustawy o ochronie zwierząt.

Odnosząc się do zarzutów Prokuratora podniesionych wobec ww. definicji w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że Sąd w niniejszym składzie zasadniczo nie wyklucza możliwości definiowania w regulaminie (innym akcie prawa miejscowego) 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 (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ZTP) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych.

Wobec powyższego za prawidłowy nie może zostać uznany taki sposób definiowania terminów użytych w regulaminie – zastosowany także w kontrolowanej Uchwale – który polega na tym, że obok wskazania przepisu ustawy albo rozporządzenia zawierającego potrzebną definicję, przytacza się także treść tego przepisu w określonej (zwykle: aktualnej na dzień ustalenia tego regulaminu) wersji. Wadliwość takiego unormowania wynika stąd, że na jego gruncie nie wiadomo, jaki charakter ma zawarte w nim odesłanie, tj. czy definiowany termin ma być rozumiany zgodnie z każdorazowo aktualnym na dzień stosowania regulaminu brzmieniem wskazanego („odsyłanego”) przepisu ustawy / rozporządzenia – jak to przyjmuje się przy tzw. odesłaniu dynamicznym – czy też w wersji przepisu „odsyłanego” przytoczonej w regulaminie, a więc w sposób charakterystyczny dla tzw. odesłania statycznego (w rozumieniu § 160 ZTP), które to odesłanie należy uznać, co do zasady, za niedopuszczalne w akcie prawa miejscowego, jako mogące doprowadzić do istotnego rozdzwieńki pomiędzy definicją zawartą w tym akcie, a „macierzystą” dlań definicją z ustawy / rozporządzenia (w razie późniejszej nowelizacji tej ustawy / rozporządzenia).

Dobłą ilustrację opisanego problemu stanowi definicja „budynku użyteczności publicznej” zamieszczona w § 2 pkt 11 Regulaminu, w której odwołano się do odnośnego przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.; w skrócie: „rozp.war.tech.”) – tj. „zgodnie z zapisami § 3 pkt 6” – ale zarazem przywołano jego treść, i to w wersji, która obowiązywała do 07 lipca 2009 r., a więc w dniu uchwalenia Regulaminu była już nieaktualna. W rezultacie nie jest jasne, czy na gruncie Regulaminu, używany w nim termin „budynek użyteczności publicznej” winien być rozumiany w sposób przytoczony w § 2 pkt 11 Regulaminu, a więc zgodnie z „historyczną” wersją przepisu § 3 pkt 6 rozp.war.tech. czy z jego aktualnym brzmieniem.

Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadzając wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), 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.

Odnosząc powyższe uwagi do treści zaskarżonych punktów-definicji z § 2 Regulaminu należy stwierdzić, że niezasadny okazał się zarzut Prokuratora dotyczący wadliwości definicji „nieruchomości” zawartej w § 2 pkt 2 Regulaminu. Prawidłowo odesłano w niej bowiem do odnośnego przepisu Kodeksu cywilnego („należy przez to rozumieć nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1”) bez przytaczania jego treści, a zawarte dalej w tym punkcie, li tylko przykładowe („w tym”), wyliczenie określonych rodzajów nieruchomości nie stanowi modyfikacji definicji ustawowej tego terminu, a jedynie dopuszczalną w tym kontekście egzemplifikację jej desygnatów. W tym zakresie skarga nie zasługiwała więc na uwzględnienie.

Zasadne okazały się natomiast zarzuty Prokuratora co do wadliwości pozostałych zaskarżonych przezeń punktów-definicji z § 2 Regulaminu. W istotnym zakresie dzieląc, a po części także uzupełniając lub korygując argumentację przedstawioną w skardze należy wskazać, że zawarte w Regulaminie:

- definicja „właścicieli nieruchomości” (§ 2 pkt 3) stanowi niedopuszczalną kompilację zmodyfikowanej definicji legalnej tego terminu z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. oraz unormowań art. 3 ust. 2 pkt 12 oraz art. 5 ust. 2 i 4 u.c.p.g.;

- definicja „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” (§ 2 pkt 6) stanowi nieuprawnione powtórzenie definicji legalnej tego terminu z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.; w skrócie: „pr.bud.”);

- definicje: „budynku zamieszkania zbiorowego” (§ 2 pkt 7), „zabudowy jednorodzinnej” (§ 2 pkt 8), „zabudowy zagrodowej” (§ 2 pkt 10) i „budynku użyteczności publicznej” (§ 2 pkt 11) stanowią nieuprawnione powtórzenie definicji legalnych tych terminów zawartych, odpowiednio, w: § 3 pkt 5, pkt 2, pkt 3 i pkt 6 (w tym ostatnim przypadku – w wersji ówczesnie już nieaktualnej) rozp.war.tech.;

- definicja „zabudowy wielorodzinnej” (§ 2 pkt 8) jest wadliwa jako dotycząca terminu, którym posługuje się prawodawca m.in. w przepisach rozp.war.tech. (zob. § 39 bez jego definiowania, a ponadto – jako oparta na stworzonej przez uchwałodawcę „własnej” definicji określenia „budynek wielorodzinny”, które licznie występuje, niezdefiniowane, w przepisach ww. rozporządzenia (zob. m.in.: § 2 ust. 6, § 22 ust. 4, § 40 ust. 1, § 90, § 94 ust. 1, § 132 ust. 3, § 158 ust. 4, art., 185 ust. 2, art. 188 ust. 1, § 190 rozp.war.tech.), a którego definicję legalną (odmienną od tej „regulaminowej”) zawiera art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (obecnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 712 z późn. zm.);

- definicja „Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych – PSZOK” (§ 2 pkt 12) jest wadliwa jako dotycząca terminu, którym posługuje się ustawodawca w przepisach u.c.p.g. (zob. np. art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 6r ust. 3) bez jego definiowania (wypada podkreślić, że art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., do którego odsyła analizowany punkt Regulaminu, nie zawiera definicji tego terminu);

- definicje: „odpadów komunalnych” (§ 2 pkt 13), „odpadów ulegających biodegradacji” (§ 2 pkt 15), „odpadów zielonych” (§ 2 pkt 16) i „odpadów niebezpiecznych” (§ 2 pkt 19) są wadliwe jako objaśniające te terminy w nieuprawniony sposób odmiennie od ich definicji legalnych zamieszczonych, odpowiednio, w: art. 3 ust. 2 pkt 4, pkt 7, pkt 8b i art. 3 ust. 2 ustawy o odpadach; przy czym należy wyjaśnić, że wbrew błędnym twierdzeniom skargi nie chodzi w tym przypadku o ustawę o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., która w dacie uchwalenia Regulaminu jeszcze nie weszła w życie, lecz o obowiązującą wówczas ustawę o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.odpad.2001”). Potwierdza to § 1 ust. 2 Regulaminu, który stanowi: „Postanowienia Regulaminu są interpretowane i stosowane zgodnie z przepisami (...) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (...)”.

- definicje: „nieczystości ciekłych” (§ 2 pkt 21), „zbiorników bezodpływowych” (§ 2 pkt 22) i „stacji zlewnych” (§ 2 pkt 23) stanowią nieuprawnione powtórzenie definicji legalnych tych terminów zawartych, odpowiednio, w: art. 2 ust. 1 pkt 1, pkt 5 i pkt 3 u.c.p.g., w dodatku bez wskazania odnośnego przepisu źródłowego;

- definicje: „zwierząt domowych” (§ 2 pkt 27) i „zwierząt gospodarskich” (§ 2 pkt 28) są wadliwe jako objaśniające te terminy w nieuprawniony sposób odmiennie od ich definicji legalnych zamieszczonych w, odpowiednio: art. 4 pkt 17 i pkt 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002; w skrócie: „u.o.z.”);

- definicja „zwierząt bezdomnych” (§ 2 pkt 29) stanowi nieuprawnione powtórzenie definicji legalnej tego terminu zawartej w art. 4 pkt 16 u.o.z.

Sąd podzielił również stanowisko Prokuratora, iż przepisy: § 4 pkt 1-3, 6, 7, 9-20 i 23-26; § 7 ust. 1 pkt 1-8, 10-17, ust. 2, ust. 3, § 8 ust. 1 pkt 1-4, § 9 – zamieszczone w Rozdziale 2 Regulaminu poświęconym, jak wynika z jego tytułu, „wymaganiom w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości i terenach pożytku publicznego” – nie mieszczą się w zakresie upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. W przepisie tym ustawodawca zawęził bowiem w sposób wyraźny zakres powierzonych radzie gminy do uregulowania „wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości” do enumeratywnie wyliczonych kwestii, 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. Obowiązki i zakazy unormowane w ww. przepisach Regulaminu niewątpliwie wykraczają poza tak wąsko ujęty zakres delegacji ustawowej (por.

wyrok WSA z 28.08.2013 r., IV SA/Po 548/13, CBOSA), a nadto niejednokrotnie stoją w sprzeczności bądź powtarzają materię uregulowaną uprzednio przez ustawy. Ta ostatnia uwaga dotyczy zwłaszcza:

- § 4 pkt 10 i 26 Regulaminu, pozostających w sprzeczności także z uregulowaniami Kodeksu wyborczego (ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.; Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.), w którego art. 110 § 1 wyraźnie dopuszcza się umieszczanie plakatów i haseł wyborczych m.in. na ścianach budynków, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych, za zgodą właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu lub urządzenia;

- § 4 pkt 11 i 12 Regulaminu, stanowiących zbędne powtórzenie treści regulacji ustawowej wynikającej z art. 47b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.);

- § 4 pkt 23 i 24 Regulaminu, gdyż zasady dotyczące stosowania oraz gromadzenia obornika i płynnych odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa rolnego uregulowane zostały w sposób wyczerpujący w art. 25 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147 poz. 1033 z późn. zm.), i brak jest podstaw do przywoływania obowiązujących w tym zakresie przepisów w akcie prawa miejscowego wydanym w oparciu o przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Dodatkowo należy podnieść, że w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. upoważniono radę gminy do uregulowania w przepisach regulaminu jedynie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych;

- § 7 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu, gdyż kwestia zasad i warunków spalania odpadów została wyczerpująco unormowana w ustawie o odpadach (zob. art. 13 oraz art. 44 i nast. u.odpad.2001). W szczególności w ustawie tej sformułowano generalny zakaz odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (w tym ich „termicznego przekształcania”, czyli spalania) poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania (zob. art. 13 ust. 1 u.odpad.2001), dopuszczając zarazem spalanie zgromadzonych pozostałości roślinnych poza instalacjami i urządzeniami, jeżeli na terenie gminy nie jest prowadzone selektywne zbieranie lub odbieranie odpadów ulegających biodegradacji, a ich spalanie nie narusza odrębnych przepisów (art. 13 ust. 3 u.odpad.2001);

- § 7 ust. 1 pkt 10 Regulaminu, zakazującego zakopywania padłych zwierząt, gdyż zasady postępowania z padłymi zwierzętami zostały uregulowane w sposób wyczerpujący przepisami prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok WSA z 27.11.2014 r., sygn. akt IV SA/Po 646/14, CBOSA). W szczególności w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.c.p.g. nałożono na gminę obowiązek m.in. budowy, utrzymania i eksploatacji własnych (lub wspólnych z innymi gminami) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Ponadto, jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.p.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Z kolei z przepisu art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1570 z późn. zm.) wynika wprost obowiązek właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomości usuwania padłych zwierząt z terenu tej nieruchomości. Dalsze, cząstkowe regulacje w zakresie postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i ich unieszkodliwiania ((w tym grzebania) zawierają inne jeszcze przepisy o charakterze sanitarnym, w tym przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 1, z późn. zm.), a także przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 856 z późn. zm.). Wobec tego uznać należy, że kwestia, której dotyczy analizowany punkt Regulaminu uregulowana została już przez akty normatywne wyższej rangi, a Rada Gminy nie posiadała kompetencji do regulowania tej materii w Uchwale.

□ § 7 ust. 1 pkt 15 Regulaminu, zakazującego zajmowania pasa drogowego celem składowania odpadów lub materiałów budowlanych. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważnia radę gminy jedynie do wprowadzenia do regulaminu przepisów określających wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku dotyczących części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie na terenie dróg publicznych lub pasa drogowego. Jednocześnie szczegółowe obowiązki zarządców dróg w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych oraz w pasie drogowym określone zostały w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 z późn. zm.).

Podzielić należy także zarzuty Skarżącego w odniesieniu do postanowień § 4 pkt 1-3 Regulaminu. Przepis ten w punktach 1 i 2 w istocie powiela, i to w sposób niedokładny, regulacje ustawowe zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Dodatkowo nadmienić należy, że treść § 4 pkt 3 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, o ile nieruchomość nie jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Nałożenie tego obowiązku nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W jej art. 5 ust. 1 pkt 2 określono bowiem jedynie obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, jednak gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona ustawa dopuszcza wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Z przepisu tego w żaden sposób nie można wyinterpretować obowiązku właścicieli nieruchomości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej każdej nieruchomości posiadającej do niej dostęp.

Z kolei unormowanie § 4 pkt 7 Regulaminu, formułujące wobec właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników obowiązki m.in. niezwłocznego usunięcia piasku zużytego do ograniczenia śliskości chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. zużytego piasku). Ponadto w odróżnieniu od analizowanego postanowienia Regulaminu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika.

Podobnie zasadny okazał się zarzut przekroczenia kompetencji uchwałodawczej w przypadku regulacji § 7 ust. 3 Regulaminu. Jak bowiem trafnie podnosi się w orzecznictwie, organizator zgromadzenia, zarządca giełdy lub targowiska – będący adresatami normy zakodowanej w § 7 ust. 3 Regulaminu – nie mogą zostać „automatycznie” uznani za właściciela nieruchomości, na którego rada gminy może nałożyć obowiązki zapewniające utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsca imprezy (por. wyrok WSA z 15.03.2012 r., IV SA/Po 50/12, CBOSA). Należy w tym miejscu także przypomnieć, że w sposób wyczerpujący obowiązki organizatorów imprez masowych uregulowane zostały w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 62 poz. 504 z późn. zm.).

W zakresie nałożenia na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, obowiązków określonych w § 8 ust. 1 pkt 1-4 Regulaminu – obejmujących obowiązek: (1) ogrodzenia placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczające przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek oraz stosowania plandek zabezpieczających piasek przed zanieczyszczeniami przynoszonymi przez koty i ptactwo przylatujące; (2) umieszczenia przy każdym wejściu na teren ogrodzony, o którym mowa w pkt 1 tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt oraz informacji o zarządcy wraz z numerem telefonu; (3) wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku (w miesiącach kwiecień lub maj) lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia piasku odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających; (4) odrestaurowywanie urządzeń znajdujących się na placu zabaw co najmniej raz na 5 lat – zauważyć należy, iż powyższa regulacja nie znajduje dostatecznego oparcia w upoważnieniu z art. 4 ust. 2 pkt 1 ani pkt 6 u.c.p.g. Ten ostatni przepis (punkt) nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mieści się natomiast wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu niewątpliwie nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyroki WSA: z 22.01.2014 r., IV SA/Po 792/13, z 12.12.2013 r., IV SA/Po 784/13; z 17.03.2015 r., II SA/Łd 1196/14, z 08.07.2015 r. II SA/Łd 404/15; z 06.06.2014 r., II SA/Wr 153/14 – CBOSA). Nadmienić przy tym wypada, że powyższe unormowanie określa w pewnej mierze zasady korzystania z placów zabaw dla dzieci. Taką materię może zaś regulować tylko uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Również obowiązki nałożone w § 8 ust. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się place zabaw dla dzieci – utrzymania znajdujących się tam urządzeń służących do zabawy dzieci w

należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym – wykraczają poza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., co słusznie podniesiono w skardze.

Podzielić należy także zapatrywanie Skarżącego w odniesieniu do regulacji § 9 Regulaminu, nakładającej na właścicieli nieruchomości zabudowanych, których granice przebiegają po obrysie budynków i którzy faktycznie korzystają z części nieruchomości sąsiednich, bez których nieruchomość zabudowana nie mogłaby być prawidłowo użytkowana, obowiązek utrzymywania w tej części nieruchomości sąsiednich w czystości i porządku. Przytoczone unormowanie w sposób oczywisty wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż wkracza w sposób nieuprawniony w dziedzinę regulacji sąsiedzkich zastrzeżoną dla prawa cywilnego (por. wyrok WSA z 04.11.2015 r., II SA/Łd 690/15, CBOSA).

Chybiony okazał się natomiast zarzut skargi upatrujący wadliwości przepisów § 30 Regulaminu (składających się na Rozdział 5: „Wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”) w braku jednoznacznego wskazania adresata tych wymagań. Należy zauważyć, że kwestionowane postanowienia Regulaminu koncentrują się głównie na określeniu: właściwego dla Gminy Perzów (dalej jako: „Gmina”) regionu, w ramach którego odbywać się będzie gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 30 ust. 1), oraz regionalnych i zastępczych instalacji do przetwarzania odpadów (§ 30 ust. 2–5). W konsekwencji należy zgodzić się ze stanowiskiem pełnomocnika Organu, że „adresatem” tych postanowień jest przede wszystkim Gmina – jako podmiot ustawowo zobowiązany do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a u.c.p.g.). Potwierdza to przepis § 30 ust. 5 Regulaminu, który wyraźnie został zaadresowany do „gmin przynależnych do Zakładu Zagospodarowania Odpadów «Inwestor-Kępno» realizowanego za środków WRPO”, które – jak wskazano w treści tego przepisu – do czasu realizacji ww. Zakładu „będą korzystać z instalacji zastępczych położonych na ich terenie”. W tym więc zakresie, tj. co do § 30 Regulaminu, skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Należało natomiast podzielić ten zarzut skargi, zgodnie z którym Rada Gminy nie była upoważniona do statuowania w § 32 ust. 2 i 3 Regulaminu obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe do wyprowadzania zwierzęcia "w miejsca publiczne" na smyczy (§ 32 ust. 2 zd. pierwsze), z wyjątkami przewidzianymi w § 32 ust. 2 zdanie drugie („Zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy gdy pies ma nałożony kaganiec w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi pod warunkiem, że opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem") i ust. 3 („Zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich”).

Przede wszystkim art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. umożliwia określanie w regulaminie, obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem „terenów przeznaczonych do wspólnego użytku", a nie „miejsc publicznych". Ponadto postanowienia regulaminu powinny uwzględniać także unormowania ustawy o ochronie zwierząt, która w istotnym zakresie również reguluje kwestie zasad postępowania ze zwierzętami. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż upoważnienie ustawowe określiło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (zob.: wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12; wyrok WSA z 31.01.2013 r., II SA/Bk 919/12 – CBOSA). Kwestionowane przepisy Regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawowego określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych, ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi w istocie do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (zawsze smycz, a w przypadku puszczenia bez smyczy – kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia drobnego, chorego lub starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania

tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim 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. Skoro zatem przepis § 32 ust. 2 i 3 Regulaminu nie różnicuje w sposób dostateczny zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem odnośnego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się zaś do uregulowanego w § 33 ust. 1-4 Regulaminu (zamieszczonym w Rozdziale 6: „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”) obowiązku nałożonego na właścicieli lub opiekunów: znakowania psów (za pomocą mikroprocesora / elektronicznego identyfikatora) oraz aktualizacji danych o psach, Sąd stwierdził, że postanowienia te są nieważne z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Po wtóre, dlatego że obowiązek oznakowania psa wynika z przepisów innych ustaw i postanowienia Regulaminu w tym zakresie stanowią nieuprawnione wkroczenie w materię tych regulacji. Z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wynika, że kompetencją Rady Gminy jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale wyłącznie takich obowiązków, które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a po drugie – ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie Sądu, w przepisie tym nie można doszukiwać się upoważnienia do nakładania na posiadaczy psów obowiązku polegającego na ich rejestracji i znakowaniu poprzez wszczęcie mikroprocesora w celu ich identyfikacji w przypadku stwarzania przez zwierzę zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Obowiązki zawarte w kwestionowanych postanowieniach Uchwały dotyczące rejestracji psa, jego oznakowania mogą wynikać z przepisów ustanawianych na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt (zob. art. 11a ust. 3 u.o.z.). Nadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, w świetle którego nałożenie na obywateli obowiązku udostępniania danych osobowych nie może mieć miejsca bez ustawowej podstawy, a znakowanie psów nośnikami zawierającymi dane osobowe ich właścicieli jest możliwe wyłącznie za zgodą zainteresowanych (zob.: wyrok NSA z 01.03.2012 r., II OSK 2599/11, CBOSA). Zgodzić należy się także ze stanowiskiem wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 04 lutego 2014 r. o sygn. II OSK 3132/13 (CBOSA) w odniesieniu do stwierdzenia, że „przepis art. 23 ust. pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych nie może stanowić podstawy do nałożenia obowiązków w zakresie elektronicznego znakowania zwierząt i związanego z tym obowiązku wyrażania zgody na przetwarzanie danych osobowych właścicieli psów.” Powyższe uwagi można odpowiednio odnieść do nałożonego w § 33 ust. 4 Regulaminu wymogu „zgłaszania wszelkich zmian dotyczących stanu posiadania psa”.

Nie mieści się również w zakresie upoważnienia ustawowego – w tym przypadku uszczegółowionego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. – regulacja § 36 Regulaminu dotycząca deratyzacji (składająca się na Rozdział 8: „Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia”). Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. kompetencje Rady Gminy w tym przedmiocie zakreśla bardzo wąsko – jako dotyczące wyznaczania, po pierwsze, obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz, po drugie, terminów jej przeprowadzania. Przede wszystkim podnieść należy, że ustawowe upoważnienie do przeprowadzenia deratyzacji dotyczy rad gmin i nie przewiduje się możliwości przekazywania tych kompetencji innym organom. Zatem zawarte w § 36 ust. 4 Regulaminu upoważnienie Wójta przez Radę Gminy do wykonania obowiązków z zakresu zarządzania obowiązkowej deratyzacji nie ma oparcia w ustawie; tym samym stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Rady. To rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczania obszarów, które podlegają deratyzacji, i terminów jej przeprowadzenia, i nie może delegować tego obowiązku na inny podmiot (tu: Wójta); takie działanie stanowi istotne naruszenie prawa. Także unormowanie § 36 ust. 1 i 2 Regulaminu, wskazujące podmioty zobowiązane do przeprowadzenia deratyzacji i poniesienia jej kosztów, w zakreślonych w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. granicach kompetencji rady się nie mieszczą, co potwierdza bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne. (zob. np. wyroki WSA: z 07.04.2011 r., II SA/OI 145/11; z 09.05.2012 r., II SA/Gd 120/12; z 08.11.2006 r. II SA/Go 316/06 – CBOSA). Podzielić należy także zapatrywanie Skarżącego, który zarzuca, że § 36 ust. 3 Regulaminu zamiast określenia terminu dokonania deratyzacji, wadliwie podał tylko przedział czasowy („w okresie wiosny i jesieni”), co stanowi o niewłaściwym wykonaniu obowiązku wyznaczenia terminów przeprowadzenia deratyzacji. Podobnie należy ocenić użyte w § 36 ust. 1 Regulaminu określenie momentu deratyzacji: „w przypadku wystąpienia gryzoni”. Postanowienia regulaminu winny być czytelne i jednoznaczne, uniemożliwiające stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. A więc termin

deratyzacji winien wynikać jasno z regulaminu, bo w przeciwnym wypadku nie wiadomo, czyjemu uznaniu pozostawiono jego sprecyzowanie. Wszystko to oznacza, że obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie został przez Radę Gminy prawidłowo wypełniony.

Podzielić należy również wywoły skargi o zaistniałym przekroczeniu upoważnienia ustawowego w postanowieniu § 37 Regulaminu (zamieszczonym w Rozdziale 9: „Postanowienia końcowe”), dotyczący nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu (ust. 1) oraz obowiązku właścicieli udostępniania nieruchomości na potrzeby związanej z tym kontroli (ust. 2). Taka regulacja bezspornie ingeruje w materię uregulowaną już przez ustawodawcę – w art. 9u i art. 9v u.c.p.g. – który nie pozostawił w tym zakresie miejsca dla regulacji lokalnych.

W ocenie Sądu także w odniesieniu do ostatniego paragrafu zamieszczonego w Rozdziale 9 Regulaminu – tj. jego § 38 – stwierdzić należy, że nie znajduje on oparcia w przepisach art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Rada gminy nie jest bowiem uprawniona do wprowadzania w regulaminie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie zawartych w nim regulacji, a nawet do przywoływania („sygnalizowania”) sankcji przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa (por. wyrok WSA z 07.10.2015 r., IV SA/Po 441/15, CBOSA). Rację ma zatem Prokurator, że Rada Gminy nie miała prawa regulować ww. kwestii.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona Uchwała w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 3, 6–13, 15, 16, 19, 21–23 i 27–29; § 4 pkt 1–3, 6, 7, 9–20 i 23–26; § 7 ust. 1 pkt 1–8 i 10–17; § 7 ust. 2 i 3; § 8; § 9, § 32 ust. 2 i 3; § 33 ust. 1–4; § 36; § 37 oraz § 38 Regulaminu stanowiącego załącznik do tej Uchwały naruszała w stopniu istotnym prawo, tj. przede wszystkim przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, a także § 115 i § 118 w zw. z art. 143 ZTP oraz art. 149 ZTP.

To zaś uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w ww. części, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. (pkt 1 sentencji wyroku). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 ust. 1 in fine u.s.g., nie stanowił przeszkody do wydania takiego rozstrzygnięcia fakt upływu ponad jednego roku od dnia podjęcia Uchwały.

Podkreślić przy tym należy, że wbrew twierdzeniom skargi, a zgodnie ze stanowiskiem pełnomocnika Organu, mimo zakwestionowania niniejszym wyrokiem stosunkowo licznych przepisów zaskarżonej Uchwały, nie zachodziła potrzeba stwierdzenia jej nieważności w całości, gdyż, w ocenie Sądu, nawet w tak okrojonej postaci uchwała ta może nadal efektywnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W konsekwencji, w pozostałym zakresie – tj. co do zarzutu wadliwości zaskarżonych przepisów § 2 pkt 2 i § 30 Regulaminu oraz co do żądania stwierdzenia nieważności Uchwały w całości – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann