



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 sierpnia 2016 r.

Poz. 5055

WYROK NR IV SA/PO 54/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 czerwca 2016 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 54/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wlkp.

na uchwałę Rady Miejskiej w Koźminie Wlkp.

z dnia 24 czerwca 2015 r., nr X/56/2015

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 1, 4–7, 10 i 12; § 7 ust. 1; § 16; § 18; § 20; § 21 ust. 2 oraz § 22 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koźmin Wielkopolski stanowiącego załącznik do tej uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 54/16

UZASADNIENIE

Uchwałą nr X/56/2015 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dalej jako: „Uchwała”) Rada Miejska w Koźminie Wielkopolskim (dalej jako: „Rada Miejska”) – z powołaniem się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.s.g.”), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.c.p.g.”), i po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego – uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koźmin Wielkopolski (dalej jako: „Regulamin”), stanowiący załącznik do Uchwały.

Pismem z 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II Pa 46/15, Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim (dalej jako: "Prokurator" lub "Skarżący") zaskarżył Uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego, tj.

1) § 135, § 137 i § 143 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”) przez:

- powtórzenie w § 2 definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, takich jak: „droga publiczna” (pkt 2), „nieruchomość” (pkt 3), „odpady komunalne” (pkt 4), „odpady ulegające biodegradacji” (pkt 5), „odpady zielone” (pkt 6), „opakowania wielomateriałowe” (pkt. 7), „zarządcy dróg” (pkt 11), „zbiorniki bezodpływowe” (pkt 12);

- wprowadzenie do Regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „chodnik” (§ 2 pkt 1), „właściciele nieruchomości” (§ 2 pkt 10);

2) art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych Regulaminu obowiązków i zakazów, do których określenia Rada Miejska nie była upoważniona, w tym:

- ograniczenie możliwości mycia samochodu poza myjniami wyłącznie do terenów niesłużących do użytku publicznego (§ 7 ust. 1);

- wprowadzenie przepisów dotyczących selektywnej zbiórki odpadów na terenach nieruchomości niezamieszkałych (§ 9 ust. 6);

- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustawiania koszy ulicznych oraz odbioru z nich odpadów (§11 ust. 2);

- nieprawidłowe uregulowanie w § 16 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz ust. 2 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;

- nieprawidłowe uregulowanie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich (§ 18 i § 20);

- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustalania deratyzacji (§ 21 ust. 2);

- nieprawidłowe uregulowanie zasad nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu (§ 22).

Z powołaniem się na te zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności: § 2 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11 i 12, § 7 ust. 1, § 9 ust. 6, § 11 ust. 2, § 16 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i ust. 2, § 18, § 20, § 21 ust. 2, § 22 załącznika do Uchwały.

W uzasadnieniu Prokurator podkreślił, że kwestionowane przepisy Uchwały w sposób istotny naruszyły prawo, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego oraz powtórzenie i modyfikowanie pojęć i przepisów rangi ustawowej. Zaskarżona Uchwała jest aktem prawa miejscowego, tak więc zgodnie z art. 94 Konstytucji winna zostać uchwalona w granicach i na podstawie ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa

miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Przechodząc do bardziej szczegółowego umotywowania poszczególnych zarzutów skargi Prokurator stwierdził, co następuje:

- rażącym naruszeniem prawa jest powtórzenie w § 2 ust. 1 Regulaminu pojęć ustawowych, które zostały zdefiniowane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub w innych aktach rangi ustawowej oraz wprowadzenie własnych definicji pojęć. W odniesieniu do poszczególnych pojęć zdefiniowanych we wskazanym przepisie organ stanowiący prawo miejscowe wykorzystał różne techniki legislacyjne – takie jak: powtórzenie pojęć zdefiniowanych w ustawie (definicja „zbiorników bezodpływowych”), ponowne definiowanie pojęć zdefiniowanych w innych ustawach (definicje: „drogi publicznej”, „nieruchomości”, „odpadów komunalnych”, „odpadów ulegających biodegradacji”, „odpadów zielonych”, „opakowania wielomateriałowego”, „zarządcy dróg”), albo wprowadzenie własnych definicji pojęć, które w przepisach rangi ustawowej zostały zdefiniowane w sposób odmienny (definicje: „chodnika”, „właścicieli nieruchomości”) – z których żadna nie zasługuje na akceptację. Zdaniem Skarżącego bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność, że w części ww. przypadków zdefiniowanie pojęć następuje poprzez odesłanie do właściwego przepisu ustawy lub rozporządzenia, gdyż Rada Gminy w przepisie kompetencyjnym art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. nie została upoważniona do definiowania jakichkolwiek pojęć używanych w Uchwale;

- ograniczenie w Regulaminie możliwości mycia poza myjniami samochodowymi wyłącznie do terenów niesłużących do użytku publicznego (§ 7 ust. 1) wykracza poza upoważnienie przyznane w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., który upoważnia radę gminy jedynie do ustalenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, natomiast nie pozwala na wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń lub wyłączeń w odniesieniu do niektórych terenów;

- brak jakiegokolwiek podstawy prawnej do wprowadzenia do Regulaminu przepisów dotyczących selektywnej zbiórki odpadów na terenach nieruchomości niezamieszkałych (§ 9 ust. 6), gdyż zasady gromadzenia i odbioru nieczystości z terenu takich nieruchomości w oparciu o zawartą umowę z podmiotem odbierającym odpady zostały szczegółowo uregulowane w art. 6 ust. 1 u.c.p.g.;

- unormowanie zawarte w § 11 ust. 2 Regulaminu, nakładające obowiązek ustawienia koszy ulicznych na terenach centrów i galerii handlowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, wykracza poza zakres kompetencji przyznanych przepisem art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., uprawniającym do ustalenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i na drogach publicznych. Wskazane uprawnienie rady gminy należy interpretować ściśle, albowiem nie może ona rozszerzać go w dowolny sposób na inne tereny i nakładać dodatkowych obowiązków w tym zakresie na inne podmioty;

- przewidziane w § 16 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz ust. 2 Regulaminu obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zostały uregulowane w sposób nieprawidłowy, z naruszeniem reguł zawartych w art. 4 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. Poza zakres upoważnienia ustawowego wykracza ustalenie w § 16 ust. 1 pkt 3 Regulaminu szczegółowego sposobu usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych. Podobnie poza zakres upoważnienia wykraczają przepisy § 16 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 Regulaminu, a jednocześnie regulują one tę materię w sposób odmienny aniżeli akty prawa powszechnie obowiązującego. Skarżący przyznał, że kwestionowane przepisy realizują wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże brak zróżnicowania tych obowiązków ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia – co narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Za niedopuszczalne i nadmiernie ograniczające prawa jednostki należy uznać również wprowadzenie przepisu § 16 ust. 2 Regulaminu dotyczącego warunków hodowli zwierząt domowych, nakazującego hodowcom takich zwierząt spełnianie wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie. Upoważnienie ustawowe dotyczy jedynie 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;

- § 18 Regulaminu – w którym ograniczono liczbę zwierząt gospodarskich utrzymywanych na terenie nieruchomości do 1 DJP, a w przypadku drobnego inwentarza do nie więcej niż 10 szt. fizycznie – wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., gdyż przepis ten nie może stanowić dla gminy podstawy do ograniczania ilości zwierząt, które można hodować w nieruchomościach wyłączonych z produkcji rolniczej;

- § 20 Regulaminu – w myśl którego określone w Regulaminie wymagania dotyczące chowu i hodowli zwierząt gospodarskich nie dotyczą placówek i zakładów utrzymujących zwierzęta dla celów badawczych i naukowych, a także zwierzynców, schronisk dla zwierząt, cyrków oraz klubów sportowych utrzymujących zwierzęta gospodarskie – nie odnosi się do wymagań, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.;

- § 21 ust. 2 Regulaminu nie spełnia kryteriów przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Nie wynika zeń bowiem, kiedy i na jakim terenie ma być przeprowadzona deratyzacja. Błędnie również, z przekroczeniem tego upoważnienia ustawowego, delegowano uprawnienie do zarządzania deratyzacji Burmistrzowi Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, chociaż z ustawy wyraźnie wynika, że jest to kompetencja rady gminy;

- w sposób nieprawidłowy uregulowano w zaskarżonej Uchwale zasady nadzoru nad realizacją obowiązków przez właścicieli nieruchomości (§ 22). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 6 u.c.p.g. nadzór nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, określonych w ust. 1-4 tego przepisu, sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Przepisy kompetencyjne zawarte w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. nie zezwalają radzie gminy na przekazanie tych uprawnień uchwałą na inne podmioty, w szczególności na Policję, której uprawnienia kontrolne wynikają wprost z odrębnych przepisów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski (dalej jako: „Burmistrz”), reprezentowany przez r.pr. Mariana Mikułę, wniósł o oddalenie skargi jako nieuzasadnionej. Wyjaśnił, że:

- definicje zawarte w § 2 ust. 1 pkt 1-7 i pkt 10-12 Regulaminu mają swoje umocowania w przepisach ustawowych, co jest zgodne z art. 7 Konstytucji RP. Nie stanowi żadnego istotnego naruszenia prawa odwoływanie się w Regulaminie do pojęć zawartych w aktach rangi ustawowej, przy jednoczesnym dokładnym określeniu tej ustawy wraz z podaniem publikatora. Definicje zawarte w Regulaminie miały jedynie na celu doprecyzowanie pojęć w nim użytych, tak aby jego treść była bardziej czytelna dla potencjalnego odbiorcy;

-bezzasadny jest zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., gdyż w zaskarżonym § 7 ust. 1 oraz w ust. 2 Regulaminu Rada Miejska „określiła tylko i wyłącznie ogólne zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi do terenów niesłużących do użytku publicznego, oraz do terenów służących do użytku publicznego wyłącznie do miejsc do tego celu wyznaczonych i oznakowanych stosowną tablicą”;

- postanowienia § 9 ust. 6 Regulaminu są zgodne z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art. 6c ust. 1 i 2 u.c.p.g.;

- również postanowienia § 11 ust. 2 Regulaminu są zgodne z upoważnieniem ustawowym – art. 4 ust. 2 pkt 2 i 3 u.c.p.g.;

- postanowienia zawarte w § 16 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 Regulaminu zapewniają realizację upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Ponadto Rada Miejska w tych postanowieniach nie wprowadziła żadnych zakazów wprowadzania zwierząt domowych na tereny parków, placów zabaw, galerii, sklepów – co jednoznacznie stanowi o ich zgodności z ww. upoważnieniem ustawowym;

- art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. nie zawiera żadnego ograniczenia uniemożliwiającego Radzie Miejskiej dokonania ustaleń wprowadzonych w § 18 Regulaminu, w którym ograniczono liczbę zwierząt gospodarskich utrzymywanych na terenie nieruchomości wyłączonej z produkcji rolnej;

- również przepis § 20 Regulaminu jest zgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., które m.in. umożliwia wprowadzenie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

- wbrew twierdzeniom Skarżącego, przepisy § 21 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu są zgodne z upoważnieniem ustawowym udzielonym radzie gminy na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.;

- § 22 Regulaminu jest zgodny z przepisami art. 9u i art. 9v u.c.p.g.

Na rozprawie w dniu 16 czerwca 2016 r. obie strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska procesowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; w skrócie: „Konstytucja”) – 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 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., 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 jakich 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 nr X/56/2015 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koźmin Wielkopolski. Należy podkreślić, że w pkt 1 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 treści wniosków (pkt 3 petitum) oraz 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 ust. 1 pkt 1-7 i pkt 10-12, § 7 ust. 1, § 9 ust. 6, § 11 ust. 2, § 16 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2, § 18, § 20, § 21 ust. 2 oraz § 22 Regulaminu – przedmiotowa Uchwała została poddana merytorycznej 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 art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z

późn. zm.; w skrócie: „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399; w skrócie: „u.c.p.g.”). Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 lipca 2015 r. (poz. 4137) i zgodnie z jej § 4 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ww. publikacji, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r. Następnie została zmieniona uchwałą Nr XII/69/2015 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 6 października 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 09.10.2015 r. poz. 5846). Zmiana ta – polegająca na nadaniu nowego brzmienia § 3 ust. 4 i § 4 ust. 4 Regulaminu oraz dodaniu pkt 14 w § 13 Regulaminu – nie miała jednak znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż ww. przepisy Regulaminu nie były objęte przedmiotem zaskarżenia.

Przechodząc do merytorycznej analizy zaskarżonej Uchwały godzi się zauważyć, że zamieszczony w jej załączniku Regulamin składa się z dwudziestu dwóch paragrafów, usystematyzowanych w dziewięć rozdziałów, regulujących następujące zagadnienia: Rozdział I (§ 1 i 2) – „Przepisy ogólne”; Rozdział II (§ 3-8) – „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”; Rozdział III (§ 9-11) – „Rodzaje i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”; Rozdział IV (§ 12-14) – „Częstotliwość i sposoby pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego”; Rozdział V (§ 15) – „Inne wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”; Rozdział VI (§ 16) – „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe”; Rozdział VII (§ 17-20) – „Wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”; Rozdział VIII (§ 21) – „Obszary i terminy przeprowadzania deratyzacji”; Rozdział [błędnie określony jako „Dział” – uw. Sądu] IX (§ 22) – „Postanowienia końcowe”. Jak podkreślono w części wstępnej Uchwały, projekt Regulaminu został zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

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) 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 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, 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 takich 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 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 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. 24 czerwca 2015 r. – regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczący:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: (a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a; (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.

Ponadto, w myśl art. 4 ust. 2a u.c.p.g. (obowiązującego od dnia 01.02.2015 r.) regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 i 2a) 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 i 2a 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.

I. Ad § 2 pkt 1-7 i pkt 10-12 Regulaminu

Na wstępie należy wyjaśnić, że wbrew błędnemu wskazaniu w treści skargi, w § 2 Regulaminu nie występuje „ust. 1”, gdyż omawiany paragraf dzieli się bezpośrednio na punkty (1-12). W punktach tych zamieszczono definicje legalne niektórych użytych w Uchwale terminów, spośród których zastrzeżenia Skarżącego wzbudziły te, w myśl których ilekroć w Regulaminie jest mowa o: [pkt 1] chodniku – rozumie się przez to chodnik w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., czyli wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; [pkt 2] drodze publicznej – rozumie się przez to drogę publiczną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460; dalej w skrócie: „u.d.p.”); [pkt 3] nieruchomości – rozumie się przez to nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.); [pkt 4] odpadach komunalnych – rozumie się przez to odpady w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.; dalej w skrócie: „u.odpad.”), czyli 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; [pkt 5] odpadach ulegających biodegradacji – rozumie się przez to odpady ulegające biodegradacji w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 10 u.odepad., czyli odpady, które ulegają rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów; [pkt 6] odpadach zielonych – rozumie się przez to odpady komunalne w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 12 u.odepad., a więc stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, a także z targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów; [pkt 7] opakowaniu wielomateriałowym – rozumie się przez to opakowanie wielomateriałowe w rozumieniu art. 8 pkt 10 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r., poz. 888), a więc opakowanie wykonane co najmniej z dwóch różnych materiałów, których nie można rozdzielić ręcznie lub za pomocą prostych metod mechanicznych; [pkt 10] właścicielach nieruchomości – rozumie się przez to właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a także art. 2 ust. 3 i 3a tejże ustawy, czyli także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością; jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa ponosi wynikające z ustawy opłaty bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu - w części: 1) odpowiadającej stosunkowi liczby osób zamieszkujących lokal do liczby osób zamieszkujących we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1; 2) odpowiadającej stosunkowi ilości zużytej wody w lokalu do ilości zużytej wody we wszystkich lokalach – w przypadku metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2; 3) odpowiadającej wysokości opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2; 4) odpowiadającej jego udziałowi w nieruchomości wspólnej – w pozostałych przypadkach; [pkt 11] zarządcy dróg – rozumie się przez to zarządcę drogi w rozumieniu art. 19 ust. 2 u.d.p.; [pkt 12] zbiornikach bezodpływowych – rozumie się przez zbiornik bezodpływowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., czyli instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania.

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 obstrżenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji). Jak to już wyżej wskazano, w takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności 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).

Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie 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: „drogi publicznej” (pkt 2) i „zarządcy dróg” (pkt 11) oraz „nieruchomości” (pkt 3). Prawidłowo odesłano w nich bowiem do odnośnych przepisów, odpowiednio: ustawy o drogach publicznych (art. 1 i art. 19 ust. 2) oraz Kodeksu cywilnego (art. 46 § 1), bez przytaczania treści tych przepisów. 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:

- definicje: „odpadów komunalnych” (§ 2 pkt 4), „odpadów ulegających biodegradacji” (§ 2 pkt 5), „odpadów zielonych” (§ 2 pkt 6) są wadliwe, gdyż, obok prawidłowego odesłania do odnośnych przepisów ustawy o odpadach (odpowiednio: art. 3 ust. 2 pkt 7, 10 i 12), zawierają dodatkowo nieuprawnione powtórzenie treści tych przepisów;

- z analogicznej przyczyny wadliwa jest definicja opakowania wielomateriałowego (§ 2 pkt 7), która obok prawidłowego odesłania do przepisu art. 8 pkt 10 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi zawiera także nieuprawnione powtórzenie jego treści;

- definicja „właścicieli nieruchomości” (§ 2 pkt 10) stanowi niedopuszczalną kompilację przytoczonej definicji legalnej tego terminu z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. oraz unormowań art. 2 ust. 3 i 3a u.c.p.g.;

- definicja „zbiorników bezodpływowych” (§ 2 pkt 12) jest wadliwa z tej przyczyny, że obok prawidłowego odesłania do art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. dodatkowo w sposób nieuprawniony powtarza treść tego przepisu.

II. Ad § 7 ust. 1 Regulaminu

Zaskarżony § 7 ust. 1 Regulaminu stanowi, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami możliwe jest wyłącznie na terenach niesłużących do użytku publicznego, jeżeli powstające ścieki odprowadzane będą do sieci kanalizacyjnej lub zbiorników bezodpływowych, z zastrzeżeniem ust. 2 (który nie został przez Prokuratora zaskarżony, a zgodnie z którym: „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami i ich naprawa poza warsztatami na terenach służących do użytku publicznego możliwe jest wyłącznie w miejscach do tego celu wyznaczonych i oznakowanych stosowną tablicą”).

Cytowany § 7 Regulaminu ma niewątpliwie służyć wypełnieniu szczegółowego upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. dotyczącego określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W orzecznictwie tut. Sądu ujawniła się rozbieżność stanowisk co do tego, czy w ramach ww. upoważnienia ustawowego dopuszczalne jest wprowadzenie zakazu mycia pojazdów samochodowych na terenach służących do użytku publicznego (tak w wyroku z 19.05.2016 r., IV SA/Po 1042/15, CBOSA), czy jednak nie (zob. wyrok z 10.02.2016 r., IV SA/Po 1018/15, CBOSA). Jednakże należy zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie taki dylemat nie występuje, gdyż z przepisu § 7 ust. 1 wykładanego łącznie z (niezaskarżonym) ust. 2 wynika, że Rada Miejska nie wyłączyła całkowicie możliwości mycia samochodów na terenach służących do użytku publicznego, a jedynie ją ograniczyła (do wyznaczonych miejsc).

Mimo to Sąd w niniejszym składzie uznał, że zaskarżony § 7 ust. 1 nie może się ostać w obrocie prawnym, jako wprowadzający nieuzasadnione, nieproporcjonalne ograniczenia prawa własności nieruchomości niesłużących do użytku publicznego, tj. głównie nieruchomości prywatnych.

W świetle kardynalnej, konstytucyjnej zasady proporcjonalności – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie takich ograniczeń należy

każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por.: wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK nr 1/1995, poz. 12; J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 18): (i) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (ii) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (iii) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto).

W ocenie Sądu, tych dwóch ostatnich kryteriów (niezbędności oraz proporcjonalności sensu stricto) nie spełnia analizowany przepis § 7 ust. 1 Regulaminu. Nie sposób bowiem wskazać racji, które w dostatecznym stopniu uzasadniałyby tego rodzaju ograniczenie prawa własności terenów niesłużących do użytku publicznego (a więc w przeważającej mierze nieruchomości prywatnych) – idące de facto tak daleko, iż właściciel takiego terenu nie może nawet np. umyć swego pojazdu na własnym trawniku zwykłą wodą. Wszak takie działanie co do zasady nie jawi się jako zagrażające czystości lub porządkowi na nieruchomości, ani jako szkodliwe dla środowiska.

III. Ad § 9 ust. 6 Regulaminu

W myśl tego przepisu: „Dla potrzeb selektywnej zbiórki odpadów z terenu nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne dopuszcza się stosowanie worków, pojemników lub kontenerów wskazanych w ust. 3 i 4”.

W ocenie Sądu taka regulacja mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., gdyż przepis ten umożliwia określenie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie „nieruchomości”. Skoro zaś nie zawiera on zastrzeżenia, iż chodzi tylko o nieruchomości „zamieszkałe”, to oznacza – zgodnie z regułą „lege non distinguente nec nostrum est distinguere” („tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie”) – że dotyczy również nieruchomości „niezamieszkałych”.

W tym kontekście nietrafny i nie do końca zrozumiały jest argument skargi, że wadliwość analizowanego § 9 ust. 6 Regulaminu wynika stąd, iż zasady gromadzenia i odbioru nieczystości z terenu takich nieruchomości, w oparciu o zawartą umowę z podmiotem odbierającym odpady, zostały szczegółowo uregulowane w art. 6 ust. 1 u.c.p.g., a rada gminy nie jest uprawniona do powtarzania tych regulacji bądź ich modyfikacji w akcie prawa miejscowego. Przede wszystkim należy zauważyć, że przywołany art. 6 ust. 1 u.c.p.g. wcale nie reguluje zasad gromadzenia i odbioru nieczystości z terenu nieruchomości, lecz obowiązek i sposób udokumentowania (poprzez okazanie umów i dowodów uiszczenia opłat) faktu korzystania przez wskazanych właścicieli nieruchomości – i to, lege non distinguente, nie tylko niezamieszkałych – z usług wyspecjalizowanych podmiotów w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych. Ponadto – jak trafnie stwierdzono w wyroku WSA w Poznaniu z 06 kwietnia 2016 r. o sygn. akt IV SA/Po 85/16 (CBOSA) – nie sposób przyjąć, że źródłem zasad gromadzenia i odbioru nieczystości z terenu nieruchomości niezamieszkałych ma być jedynie umowa z podmiotem odbierającym odpady. Po pierwsze, w świetle przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach to rada gminy jest organizatorem procesu zbierania odpadów. Regulacje, które nadają jej kompetencje do określenia regulaminu zasad utrzymania czystości i porządku, nie wyłączają kompetencji gminy w zakresie nieruchomości niezamieszkałych. Po drugie, to regulamin uchwalany na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g., a nie umowa, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W związku z tym to umowa musi być zgodna z regulaminem, a nie odwrotnie.

W tym zakresie skarga nie zasługiwała więc na uwzględnienie.

IV. Ad § 11 ust. 2 Regulaminu

Przepis ten stanowi: „Do ustawiania koszy ulicznych i zapewnienia odbioru zebranych tam odpadów zobowiązani są również właściciele nieruchomości, na terenie których znajdują się centra i galerie handlowe oraz wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Kosze te należy ustawiać przy obiekcie handlowym.”

W ocenie Sądu również w tym przypadku nie doszło do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej – art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia bowiem radę gminy do określenia m.in. rodzaju pojemników na śmieci (tu: kosze uliczne), które zobowiązani są zapewnić dysponenci nieruchomości (wszystkich lub tylko określonego rodzaju – tu: właściciele centrów i galerii handlowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów

handlowych), a także warunków rozmieszczania tych pojemników (tu: powinność ustawienia ww. koszy „przy obiekcie handlowym”).

Wbrew twierdzeniom Prokuratora nie doszło w tym zakresie do rozszerzenia kompetencji gminy. Prokurator wskazał, że uprawnienie rady gminy określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. należy interpretować ściśle. Równocześnie w żaden sposób nie rozwinął tego argumentu i nie uzasadnił, dlaczego twierdzi, że Rada posłużyła się interpretacją rozszerzającą. Zdaniem Sądu w przedmiotowym zakresie nie doszło do rozszerzenia zakresu obowiązku na inne tereny lub inne podmioty, niż te wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Powołany przepis ustawy stanowi o „terenie nieruchomości”, zaś w zakwestionowanej regulacji mowa jest o terenie nieruchomości określonego rodzaju (tj. na których znajdują się centra i galerie handlowe oraz wielkopowierzchniowe obiekty handlowe). Nie sposób w związku z tym uznać, że analizowane postanowienie Regulaminu wykracza poza delegację ustawową, skoro desygnaty użytych w nim określeń zawierają się w zbiorze desygnatów nazw użytych przez samego ustawodawcę (por. wyrok WSA z 06.04.2016 r., IV SA/Po 85/16, CBOSA).

Również w tym zakresie skarga nie zasługiwała więc na uwzględnienie.

V. Ad § 16 ust. 1 Regulaminu

Zgodnie z ww. przepisem osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe zobowiązane są do: (1) zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego, ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt, (2) wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności: roznoszenia pasożytów, insektów, itp., (3) natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) z klatek schodowych, pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, ulic i chodników, pozostawionych przez zwierzę. Uprzątnięcia można dokonać poprzez wrzucenie zanieczyszczeń do pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, (4) prowadzenia psa na uwięzi, a psa agresywnego oraz psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu – w nałożonym kagańcu, (5) utrzymywania zwierząt domowych na uwięzi i pod dozorem, z wyjątkiem terenów należycie ogrodzonych, uniemożliwiających ich opuszczenie przez zwierzę.

W ocenie Sądu cytowany przepis nie może się ostać w obrocie prawnym już ze względu na istotną wadliwość zawartego w nim wprowadzenia do wyliczenia. Jest ono bowiem wysoce niejasne i rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne, wiążące się z użyciem określenia „inne małe zwierzęta domowe”. W rezultacie bowiem:

- nie jest jasne, czy przepis ten również odnosi się tylko do „małych” psów i kotów. Literalne brzmienie tego fragmentu przepisu („psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe”) – a także konieczność równego traktowania (art. 32 Konstytucji) osób utrzymujących psy i koty, z jednej strony, oraz utrzymujących „inne zwierzęta domowe”, z drugiej – skłaniałaby do takiej właśnie interpretacji. Otwarte pozostaje jednak wówczas pytanie o celowość takiej regulacji;

- nie wiadomo gdzie (według jakiego kryterium) na gruncie § 16 ust. 1 Regulaminu przebiega linia podziału pomiędzy „małymi”, a „dużymi” zwierzętami domowymi;

- nie sposób dociec motywów, z jakich zakres analizowanego postanowienia Regulaminu został ograniczony wyłącznie do osób utrzymujących „małe zwierzęta domowe”. Takie działanie Rady Miejskiej nie znajduje oparcia ani uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który zobowiązuje radę gminy do określenia w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących „zwierzęta domowe” – lege non distinguente: wszystkie, a nie tylko „małe”. W konsekwencji należy stwierdzić, że § 16 ust. 1 Regulaminu nie wyczerpuje delegacji ustawowej, co stanowi kolejną istotną wadę tej regulacji.

Z powyższych względów oraz wobec tego, że w § 16 ust. 1 Regulaminu wadliwe okazało się już wprowadzenie do wyliczenia, konieczne stało się stwierdzenie nieważności tego przepisu w całości, a nie tylko w zakresie zaskarżonych przez Prokuratora punktów 1-4.

Niezależnie od tego Sąd podzielił szczegółowe zastrzeżenia podniesione w skardze w odniesieniu do ww. punktów.

VI. Ad § 16 ust. 2 Regulaminu

W tym przepisie Regulaminu nałożono na hodowców zwierząt domowych obowiązek spełnienia wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy.

Cytowane postanowienie Regulaminu ewidentnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., które wszak dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, i to tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Ponadto przepis ten jest wysoce niejasny. Odsyła bowiem do wymogów ustanowionych dla „hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy”. Jednakże tak ujęte wymogi nie zostały ustalone ani w Regulaminie, ani w żadnych innych przepisach prawa (por. wyrok WSA z 06.04.2016 r., IV SA/Po 85/16, CBOSA). W szczególności w rozdziale VII Regulaminu nie określono wymagań w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych spod zabudowy, lecz wymagania dotyczące utrzymywania takich zwierząt na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Niezrozumiałe jest przy tym traktowanie wskazanych podmiotów („hodujących zwierzęta gospodarskie”) jako jednolitej grupy, której miałby dotyczyć pewien jednakowy zestaw wymogów, które z kolei dałoby się odpowiednio odnieść do „hodowców zwierząt domowych”. Taka sytuacja oczywiście w praktyce nie występuje. Niewątpliwie bowiem inne są szczegółowe wymogi, jakie należy spełnić w przypadku hodowli np. bydła, a inne dla hodowli drobiu, zwierząt futerkowych czy pszczoł miodnych. Wszystkie zaś te zwierzęta mieszczą się w pojęciu „zwierząt gospodarskich” – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133 poz. 921 z późn. zm.).

W związku z powyższym należało uznać, że § 16 ust. 2 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo (por. wyrok WSA z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, CBOSA). Zasadnie podniósł Prokurator, że nastąpiło tu wykroczenie przez Radę Miejską poza upoważnienie ustawowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.) oraz niedopuszczalne, nadmierne ograniczenie praw jednostki (tu: „hodowców zwierząt domowych”).

VII. Ad § 18 Regulaminu

Zamieszczony w rozdziale VII Regulaminu („Wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”) przepis § 18 stanowi: „Liczba zwierząt gospodarskich utrzymywanych na terenie nieruchomości nie może być wyższa niż 1 DJP (Duża Jednostka Przeliczeniowa), a w przypadku drobnego inwentarza nie więcej niż 10 sztuk fizycznie”.

Cytowany przepis – tak jak i pozostałe (niezaskarżone) przepisy zamieszczone w ww. rozdziale Regulaminu – służą wypełnieniu dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Na gruncie reguł znaczeniowych ogólnego języka polskiego użyty w ww. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. (w liczbie mnogiej) termin „wymaganie” znaczy tyle co „norma, warunek lub zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać” (zob. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003).

Nie ulega wątpliwości, że wskaźnik DJP (a więc w istocie: wskaźnik liczby sztuk zwierząt) jest adekwatnym wskaźnikiem oceny wpływu przedsięwzięcia polegającego na chowie lub hodowli zwierząt, na środowisko. Im wyższa bowiem liczba DJP (odpowiednio: liczba sztuk utrzymywanych zwierząt) tym możliwe (przynajmniej potencjalnie) negatywne oddziaływanie takiego przedsięwzięcia na środowisko jest większe – czego dowodzą w szczególności unormowania § 3 ust. 1 pkt 102 i 103 (odpowiednio: pkt 104) oraz § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (obecnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

W ocenie Sądu, omawiany wskaźnik DJP (odpowiednio: wskaźnik liczby sztuk zwierząt) w podobny sposób może odzwierciedlać zależność pomiędzy rozmiarem danej hodowli, a jej, przynajmniej potencjalnie, negatywnym wpływem na czystość lub porządek na terenie przedsięwzięcia oraz wokół niego.

W konsekwencji należałoby dopuścić możliwość wskazywania – w ramach określania wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej – maksymalnej liczby sztuk zwierząt (wyrażonej wprost albo poprzez liczbę DJP), która może być utrzymywana na nieruchomościach wyłączonych z produkcji rolniczej. Skoro art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. dopuszcza możliwość ustanowienia w regulaminie całkowitego zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, to tym bardziej za dopuszczalną – na zasadzie wnioskowania a maiori ad minus – należałoby uznać możliwość wprowadzenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich powyżej pewnej liczby sztuk (odpowiednio: liczby DJP).

Mimo to, w ocenie Sądu, przepis § 18 Regulaminu nie może się ostać, gdyż w istotnym stopniu narusza prawo – poprzez swą niejasność (niedookreśloność). Nie wiadomo bowiem, jakie konkretnie rodzaje zwierząt gospodarskich mieszczą się w użytym w tym przepisie pojęciu „drobnego inwentarza”, a w konsekwencji – do jakich zwierząt odnosi się limit: 1 DJP, a do jakich: 10 szt.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133 poz. 921 z późn. zm.) do zwierząt gospodarskich zalicza się: (a) koniowate – zwierzęta gatunków: koń (*Equus caballus*) i osioł (*Equus asinus*), (b) bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe (*Bos taurus*) i bawoły (*Bubalus bubalus*), (c) jeleniowate – zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny (*Cervus elaphus*), jelen sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*) utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, (d) drób [czyli zgodnie z definicją z art. 2 pkt 2 ww. ustawy – ptaki gatunków: kura (*Gallus gallus*), kaczka (*Anas platyrhynchos*), kaczka piżmowa (*Cairina moschata*), gęś (*Anser anser*), gęś garbonosa (*Anser cygnoides*), indyk (*Meleagris gallopavo*), przepiórka japońska (*Coturnix japonica*), perlica (*Numida meleagris*) oraz utrzymywany w warunkach fermowych struś (*Struthio camelus*)], (e) świnię (*Sus scrofa*), (f) owce (*Ovis aries*), (g) kozy (*Capra hircus*), (h) pszczołę miodną (*Apis mellifera*), (i) zwierzęta futerkowe [czyli zgodnie z definicją z art. 2 pkt 3 tej ustawy – lisa pospolitego (*Vulpes vulpes*), lisa polarnego (*Alopex lagopus*), norkę amerykańską (*Mustela vison*), tchórza (*Mustela putorius*), jenota (*Nyctereutes procyonoides*), nutrię (*Myocastor coypus*), szynszylę (*Chinchilla lanigera*) i królika (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywanych w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego]. Podobnie liczny katalog rodzajów zwierząt zawiera załącznik do rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określający współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na duże jednostki przeliczeniowe inwentarza (DJP).

Jednakże ani przepisy ww. ustawy i rozporządzenia, ani postanowienia samego Regulaminu, nie dają żadnych wskazówek, jakie konkretnie rodzaje zwierząt stanowią „drobny inwentarz” w rozumieniu § 18 Regulaminu (których maksymalną liczbę określono w tym przepisie wprost na 10 szt.), a które już nie (i co do których maksymalną liczbę ustala się w drodze stosownego przeliczenia z wielkości 1 DJP).

VIII. Ad § 20 Regulaminu

Przepis § 20 Regulaminu – w brzmieniu: „Wymagania dotyczące chowu i hodowli zwierząt gospodarskich, nie dotyczą placówek i zakładów utrzymujących zwierzęta do celów badawczych i naukowych, a także zwierzynców, schronisk dla zwierząt, cyrków oraz klubów sportowych utrzymujących zwierzęta gospodarskie – wykracza poza upoważnienie zawarte w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

Prowadzenie działalności przez podmioty, o których mowa w kwestionowanym przepisie, regulują bowiem przepisy powszechnie obowiązującego prawa oraz stosowne zezwolenia (por. wyrok WSA z 06.04.2016 r., IV SA/Po 85/16, CBOSA). Nie wiadomo przy tym, jakimi obiektywnymi przesłankami kierowała się Rada Miejska ustalając taki akurat katalog wyłączeń. Tym bardziej, że w świetle art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. ustanawiane na jego podstawie unormowania regulaminowe powinny dotyczyć raczej określonych „obszarów” czy „nieruchomości” (kryterium przedmiotowe), a nie „placówek” lub „zakładów” (kryterium podmiotowe).

Analizowane unormowanie nie stanowi przy tym zwykłego superfluum, ponieważ wskazanie, że wymienione w nim podmioty nie są związane wymaganiami Regulaminu dotyczącymi chowu i hodowli zwierząt gospodarskich prowadzi do wniosku, że w pozostałym zakresie postanowienia Regulaminu są dla tych podmiotów wiążące. Zauważyć też należy, że Regulamin w ogóle nie zawiera wymagań dotyczących „hodowli” zwierząt gospodarczych (a jedynie ich „chowu”) – w tym zakresie zamieszczone w § 20 Regulaminu odesłanie jest więc puste.

IX. Ad § 21 ust. 2 Regulaminu

Poza zakres upoważnienia ustawowego (tu: art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.) wykracza również § 21 ust. 2 Regulaminu, w myśl którego: „W przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające dodatkowej obowiązkowej deratyzacji oraz określi, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia”.

Przywołany przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. zakreśla kompetencje rady gminy w przedmiocie deratyzacji bardzo wąsko – jako dotyczące jedynie wyznaczenia: (1) obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz (2) terminów jej przeprowadzania. Celem tego przepisu jest zobligowanie rady gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na usytuowanie, otoczenie lub inne czynniki wymagają poddania deratyzacji, oraz terminów jej przeprowadzania. Należy przy tym podkreślić, że owo ustawowe upoważnienie do nałożenia obowiązku przeprowadzania deratyzacji adresowane jest wprost do rad gmin i żaden przepis prawa nie przewiduje możliwości przekazywania tych kompetencji innym organom.

Zatem udzielenie w § 21 ust. 2 Regulaminu przez Radę Miejską upoważnienia Burmistrzowi do zarządzania (w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym) dodatkowej obowiązkowej deratyzacji nie ma dostatecznego oparcia w ustawie. To Rada Miejska jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają deratyzacji, i terminów jej przeprowadzenia, i nie może delegować tego obowiązku na Burmistrza – takie działanie stanowi istotne naruszenie prawa.

X. Ad § 22 Regulaminu

W myśl tego przepisu nadzór nad realizacją obowiązków wynikających z Regulaminu sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski, który może zwrócić się do Policji o pomoc przy przeprowadzaniu odpowiednich czynności kontrolnych.

Wskazane postanowienie Regulaminu również w istotnym stopniu narusza prawo, gdyż ani art. 4 u.c.p.g., ani inny przepis rangi ustawowej nie upoważnia rady gminy do wprowadzania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy unormowań dotyczących powinności i sposobu sprawowania przez Burmistrza nadzoru nad realizacją obowiązków właścicieli nieruchomości wynikających z Regulaminu; w szczególności Rada Miejska nie może ograniczać ani określać podmiotów, do których Burmistrz może zwrócić się o pomoc przy sprawowaniu nadzoru.

Analizowana regulacja bezspornie dotyczy materii uregulowanej już przez ustawodawcę – w art. 9u i art. 9v u.c.p.g. – który nie pozostawił w tym zakresie miejsca dla regulacji lokalnych.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona Uchwała w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 1, 4–7, 10 i 12; § 7 ust. 1; § 16; § 18; § 20; § 21 ust. 2 oraz § 22 Regulaminu stanowiącego załącznik do tej Uchwały narusza w stopniu istotnym prawo – a 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 – co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w wyżej określonej części, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. (pkt 1 sentencji wyroku).

Podkreślić przy tym należy, że mimo wyeliminowania niniejszym wyrokiem ww. przepisów Regulaminu nie zachodziła potrzeba stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w całości, gdyż, w ocenie Sądu, nawet w tak okrojonej postaci Regulamin może nadal efektywnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W pozostałym zakresie – tj. co do żądania stwierdzenia nieważności przepisów § 2 pkt 2, 3 i 11, § 9 ust. 6 oraz § 11 ust. 2 Regulaminu – Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann