



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie
w składzie następującym:

Przewodniczący	SNSA Jerzy Solarski
Sędziowie	WSA Piotr Godlewski /spr./
	WSA Maciej Kobak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w trybie uproszczonym w dniu 5 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku
na uchwałę Rady Gminy w Jarocinie
z dnia 30 czerwca 2016 r. nr XVI.102.2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

**stwierdza nieważność § 2 ust. 2 – 5, § 3 ust. 2 pkt 1 – 4, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 3, 5
i 6, § 7 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1 - 5, § 16 ust. 1 i 4, § 18 ust. 1 i 7 oraz § 19
ust. 1 i 4 zaskarżonej uchwały.**



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność

Barbara Ochab
Specjalista

UZASADNIENIE

Uchwałą z 30 czerwca 2016 r. nr XVI.102.2016 (dalej: „uchwała”), Rada Gminy w Jarocinie (dalej: „Rada”), 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 2016 r., poz. 446, dalej: „ustawa”), art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej: „u.s.g.”), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nisku, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin (dalej: „Regulamin”).

W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: „Prokurator”) zaskarżył § 2 ust. 2-5, § 3 ust. 2 pkt 1-4, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 3, 5 i 6, § 7 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1-5, § 16 ust. 1-4, § 18 ust. 1-7 oraz § 19 ust. 1 i 4, zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 u.s.g, art. 4 ust 2 ustawy oraz § 135, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej „Zasady”), poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia polegające na:

1. powtórzeniu oraz określeniu własnych definicji i pojęć w § 2 ust. 2-5 Regulaminu, którymi posługuje się ustawa, bądź które zostały zdefiniowane przez ustawy, jak również utworzonych na potrzeby zaskarżonej uchwały;
2. nałożeniu w § 3 ust. 2 pkt 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych powstałych na terenie nieruchomości;
3. nałożeniu w § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu obowiązku zorganizowania na nieruchomości miejsca na pojemniki służące do segregacji i czasowego gromadzenia odpadów stałych oraz mycia i czyszczenia pojemników;
4. uregulowaniu w § 3 ust. 2 pkt 3 Regulaminu sposobu uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników, w sposób mechaniczny lub ręczny, nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów;
- 5) wprowadzeniu w § 3 ust. 2 pkt 4 Regulaminu obowiązku rzetelnego wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na nieruchomości;
- 6) określeniu w § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu zasad mycia pojazdów na własnej

nieruchomości, która może odbywać się na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz pod warunkiem niepowodowania zanieczyszczenia środowiska, zaś naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, a także negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin;

7) nałożeniu w § 6 ust. 3 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników, w tym worków do gromadzenia odpadów komunalnych, w zależności od ilości wytwarzanych odpadów komunalnych oraz ilości osób zamieszkałych;

8) nałożeniu w § 6 ust. 5 Regulaminu obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, przy dostosowaniu ich pojemności do indywidualnych potrzeb;

9) nałożeniu w § 6 ust. 6 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku dostosowania ilości pojemników i worków dla domów jednorodzinnych od ilości osób zamieszkałych na danej nieruchomości;

10) nałożeniu w § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu obowiązku ustawienia urządzeń do gromadzenia odpadów w granicach nieruchomości, w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich oraz pracowników odbiorcy odpadów oraz umożliwienie zlokalizowania urządzeń do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z ich właścicielem, w miejscu nie powodującym uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich i pracowników odbiorcy odpadów;

11) określeniu w § 10 ust. 2 Regulaminu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych;

12) nałożeniu w § 15 ust. 1-3 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków w zakresie zapewnienia ochrony przed zagrożeniem utraty zdrowia lub życia ludzi i zwierząt, sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, aby nie były uciążliwe dla ludzi i otoczenia oraz sprawowania nad nimi właściwej opieki, niepozostawiania ich bez dozoru oraz ponoszenia pełnej odpowiedzialności za ich zachowanie;

13) określeniu w § 15 ust. 4 i 5 Regulaminu warunków, w jakich psy mogą zostać zwolnione z uwięzi na terenie nieruchomości oraz na terenach publicznych;

14) określeniu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w § 16 ust. 1

Regulaminu obowiązków dotyczących wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, zabezpieczania nieruchomości przed wydostaniem się z niej zwierzęcia i natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta;

15) wprowadzeniu w § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu obowiązku przekazywania do unieszkodliwiania i usuwania padłych zwierząt;

16) określeniu w § 16 ust. 4 Regulaminu warunków zwolnienia psa ze smyczy na terenie nieruchomości;

17) wprowadzeniu w § 18 ust. 1-5 Regulaminu warunków utrzymywania zwierząt gospodarskich;

18) wprowadzeniu w § 18 ust. 6-7 Regulaminu obowiązku przekazywania do unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich;

19) wyznaczeniu w § 19 ust. 1 i 4 Regulaminu zabudowanego obszaru Gminy Jarocin, jako obszaru podlegającego obowiązkowi przeprowadzania deratyzacji, przy jednoczesnym wskazaniu, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji, każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowy przyjęty.

Formułując te zarzuty Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: „P.p.s.a.”), wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 ust. 2-5, § 3 ust. 2 pkt 1-4, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 3, 5 i 6, § 7 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1-5, § 16 ust. 1-4, § 18 ust. 1-7 oraz § 19 ust. 1 i 4 uchwały.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Jarocin wniósł o jej oddalenie wskazując, że przed podjęciem uchwały Organ uzyskał pozytywną opinię sanitarną, a organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego do w/w uchwały. Odnosząc się do skargi wskazano:

Ad. 1. Zarzut dotyczący § 2 ust. 2-5 Regulaminu: w orzecznictwie pojawiają się tezy, że powtórzenie niekoniecznie stanowi istotne naruszenie przepisów prawa; które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub w części. Wprowadzenie wyjaśnienia występujących w Regulaminie pojęć, np. nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości niezamieszkałych, nieruchomości częściowo zamieszkałych lub pojemnika na odpady pozwala na kompleksowe uregulowanie w jednym akcie i zapewnia odpowiednią komunikatywność tych uregulowań, zaś powtórzenie treści ustawowej bez zmiany jej kontekstu jest konieczne dla zrozumienia intencji wyrażonych w Regulaminie.

Ad. 2. Zarzut dotyczący § 3 ust. 2 pkt 1. Organ wyjaśnił, że w oparciu o przepis art. 4 ust. 2a ustawy Rada uzyskała kompetencje do formułowania w Regulaminie obowiązków zapewnienia przez właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnej zbiórki odpadów. Jednak o tym czy odpady będą zbierane w sposób selektywny, czy nieselektywny, decyduje właściciel nieruchomości. Regulacja wyrażona w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały nie ma charakteru bezwzględnego dla właścicieli nieruchomości.

Ad. 3. § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu. Zapewnienie miejsca na nieruchomości na pojemniki służące do segregacji i czasowego gromadzenia odpadów, zamykanie pojemników wyposażonych w klapy w celu zabezpieczenia przed dostępem wód opadowych i zwierząt oraz mycie i czyszczenie pojemników są wskazówką, a nie obowiązkiem właściciela nieruchomości.

Ad.4. § 3 ust. 2 pkt 3 Regulaminu nie wykracza poza zakres regulacji ustawowej. Organ nie zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy odnosi się do nieruchomości służących do użytku publicznego, ale do chodników przyległych do nieruchomości a podanie sposobu, jak to powinno się odbywać, stanowi wskazówkę dla właścicieli.

Ad. 5. Wprowadzenie w § 3 ust. 2 pkt 4 Regulaminu nakazu rzetelnego wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na nieruchomości nie stanowi kwalifikowanego naruszenia prawa. Celem wprowadzenia regulaminu jest również ochrona dobra wspólnego, tj. utrzymanie czystości i porządku w gminie poprzez wprowadzenie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Organ uchwałodawczy, z uwagi na ustawowy obowiązek, ma zapewnić czystość i porządek na terenie gminy.

Ad. 6. Mając na uwadze treść upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c ustawy, wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego w § 5 Regulaminu wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczania środowiska i pozostają w zgodzie z całą ustawą, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Z kolei wymóg odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego i dokonywania tych czynności na utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami. Takie same wyjaśnienia należy odnieść do § 5 ust. 2 w zakresie naprawy samochodów poza warsztatem samochodowym. Pod pojęciem

„drobnych napraw”, należy rozumieć wszystkie naprawy, które będą mogły być wykonane poza warsztatami. Ograniczenie możliwości napraw do „napraw drobnych”, w sposób nie powodujący uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości nie narusza prawa, a jedynie normuje przesłanki, które muszą być spełnione, aby można było dokonać naprawy samochodów. Nie sposób zatem przyjąć, że w § 5 Regulaminu Rada w sposób nieuprawniony wkroczyła w uregulowania Kodeksu cywilnego z zakresu prawa sąsiedzkiego oraz ograniczyła prawo własności i zakres korzystania z nieruchomości.

Ad. 7 i 9. § 6 ust. 3 i 6 Regulaminu. Utożsamianie ilości osób zamieszkujących nieruchomość z ilością osób korzystających z pojemników lub worków jest właściwe. Za argumentem tym przemawia fakt, że zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy, gminy są zobowiązane do zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Również opłata wyszczególniona w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Osoby korzystające z pojemników lub worków to osoby zamieszkałe na danej nieruchomości, od których gmina ma obowiązek zbierania odpadów komunalnych i egzekwowania opłaty.

Ad. 8. § 6 ust. 5 Regulaminu. Rada wypełniła delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Organ stanowiący przez „indywidualne potrzeby” rozumiał średnią ilość wytwarzanych odpadów oraz liczby korzystających z tych pojemników lub worków, mając na uwadze zapisy ustawy.

Ad. 10. § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu. Wskazanie miejsca sytuowania urządzeń do gromadzenia odpadów stanowi wypełnienie delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w zakresie warunków rozmieszczania pojemników. Zapisy te nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w konkretnym miejscu. Mają charakter informacyjny oraz służą doprecyzowaniu zapisów ustawowych. Nie ograniczają prawa własności, ale regulują sposób jego postępowania i mają przyczynić się do ułatwienia i usprawnienia odbierania odpadów.

Ad. 11. § 10 ust. 2 Regulaminu. Częstotliwość odbierania odpadów nie wykracza poza ramy wyznaczone treścią art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy. Intencją Rady było skorelowanie w czasie obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się odpadów z czynnościami związanymi z ich odbiorem, co przy uwzględnieniu treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy jest dopuszczalne. Między tymi dwiema czynnościami istnieje bowiem sankcjonowany prawnie realny związek, wykluczający ściśle odseparowanie tych czynności. Przez przyjęcie regulacji § 10 ust. 2 nie doszło do wkroczenia w materię

zastrzeżoną dla uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy a jedynie nawiązanie do regulacji tam zawartych, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia systemowego.

Ad. 12. Zapisy § 15 ust. 1 - 3 Regulaminu mają charakter ogólnych, istotnych zasad dotyczących konieczności opieki nad zwierzętami i sprawowania nad nimi dozoru. Ujmują one w formie normy prawa pewne postulaty skierowane do obywateli i stanowią ramy prawne dla dalszych szczegółowych zapisów. Nie wykraczają one ponad delegację z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy a nadto podkreślają także aspekt opieki nad zwierzętami, co równoważy w pewien sposób istnienie ustawowego obowiązku dozoru.

Ad.13 i 16. § 15 ust. 4 - 5 oraz § 16 ust. 4 Regulaminu. Rada określiła zasady zwalniania psów z uwięzi oraz zwolnienie psa ze smyczy nie wykraczając poza delegację z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Z miejsc powszechnie dostępnych mają prawo korzystać również inne osoby niż właściciele psów, w tym rodziny z dziećmi, dla których już samo swobodne bieganie psów może powodować obawy o potencjalne zachowanie psa, co stanowi co najmniej uciążliwość, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, jeśli nie budzi poczucie zagrożenia. Zatem ustawowy cel, jakim jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi był do osiągnięcia tylko poprzez uchwalenie zakwestionowanych skargą przepisów uchwały.

Ad. 14. Powołując się na pogląd wyrażony w orzecznictwie wskazano, że wprowadzenie w § 16 ust. 1 Regulaminu zasady, że w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej - na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Zabezpieczenie nieruchomości przed wydostaniem się zwierzęcia ma na celu zapewnienie mieszkańcom swobodnego poruszania się.

Ad. 15 i 18. Regulacje zawarte w § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu dotyczące padłych zwierząt wpisują się w realizację zapisów art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy a regulacje § 18 ust. 6 i 7 Regulaminu wpisują się w realizację zapisów art. 4 ust. 2 pkt 7 tej ustawy. Intencją organu stanowiącego było zawarcie wskazówek, jak należy postępować z padłymi zwierzętami i określenie, na kim ciąży odpowiedzialność za ich usunięcie.

Ad. 17. Wprowadzenie w § 18 ust. 1-5 Regulaminu warunków utrzymywania zwierząt gospodarskich wynika z nałożonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy na radę gminy obowiązku określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich. Określenie wymagań poprzez zapisy § 18 ust. 1-3 regulujące utrzymywanie zwierząt

gospodarskich jest logiczne, obiektywnie wykonalne, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania czystości i porządku w gminie, a przez to w jak najmniejszym stopniu ingerujące w wykonywanie prawa własności. Podobnie należy odnieść się do określenia w § 18 ust. 4-5 Regulaminu wymagań dotyczących umiejscawiania uli, które miało przyczynić się do zapewnienia zmniejszenia uciążliwości dla sąsiadów hodowców pszczół, a nie do ograniczania prawa własności.

Ad. 19. § 19 ust. 1 Regulaminu dotyczący ustalenia obszaru zabudowanego Gminy, jako podlegającemu deratyzacji jest niezasadny, ponieważ rada gminy objęła deratyzacją cały obszar gminy, czyli m.in. zabudowy jednorodzinne, budynki użyteczności publicznej, ośrodek zdrowia oraz ustaliła terminy przeprowadzenia deratyzacji. Przepis ust. 4 określający podawanie do publicznej wiadomości w uzgodnieniu z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym sposobu i terminu przeprowadzenia deratyzacji w sposób zwyczajowo przyjęty ma charakter porządkowy i systematyzujący działania w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Końcowo w odpowiedzi na skargę wskazano, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Tymczasem zarzuty Skarżącego wskazują na konieczność regulowania ww. zagadnień w sposób ogólny. Skoro Rada nie może uchwalać szczegółowych zasad uznać należy, że uchwalanie aktów prawa miejscowego, jakim są regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wydaje się być bezzasadne. Wystarczyłoby odwołać się do ogólnych przepisów ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

skarga jest uzasadniona.

I. Na wstępie przypomnieć należy, że istota sądowej kontroli polega na ocenie legalności zaskarżonego aktu według stanu faktycznego i prawnego z daty podjęcia. Oznacza to, że zaskarżona uchwała podlega ocenie w oparciu o przepisy ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały (tj. 30 czerwca 2016 r.), a nie wg brzmienia obowiązującego w dacie sporządzenia skargi, względnie orzekania przez Sąd.

Jeśli chodzi o kompetencje do uchwalenia regulaminu przyznane radzie gminy przepisem art. 4 ustawy, to stanowią one katalog zamknięty i podkreślić należy, że wykładnia rozszerzająca ustawowego upoważnienia jest niedopuszczalna. Innymi słowy, rada gminy nie może w regulaminie unormować innych zagadnień, względnie w odmienny sposób, niż to wynika z art. 4 ust. 2 ustawy, gdyż oznaczałoby to

wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

II. Ad. 1. Zgodzić należy się z Prokuratorem, że zapisy § 2 ust. 2-5 Regulaminu, w których zdefiniowano pojęcia „nieruchomości zamieszkałej”, „nieruchomości niezamieszkałej”, „nieruchomości częściowo zamieszkałej” oraz „pojemnika na odpady”, zdefiniowane zostały ustawowo bądź utworzone zostały na potrzeby zaskarżonej uchwały, co narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy oraz § 135, 137 i 143 Zasad, bowiem w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzeniem, ani nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowaniu desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, że ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy.

W orzecznictwie wskazuję się (zob. wyrok tut Sądu z dnia 8 lipca 2020 r. sygn. II SA/Rz 259/20), że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego, co wynika *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 in fine ustawy i mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia 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 ustawy.

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.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. 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”, o jakim mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem. Oznacza to,

że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

W większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w Zasadach może mieć charakter nieistotnego naruszenia prawa, 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 mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK nr 4/A/2004 poz. 36). Przestrzeganie tych kanonów postrzegane jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (zob. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51 oraz G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest reguła wynikająca z § 115 (podobnie § 134 pkt 1) w zw. z § 143 Zasad, 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 Zasad, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (zob. G. Wierczyński, op.cit. s. 633). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. IV SA/Po 431/11 oraz w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. II SA/Bd 998/10).

Zamieszczone w Regulaminie definicje dotyczą pojęć zdefiniowanych przez ustawodawcę albo pojęć używanych w ustawie (akcie prawnym wyższego rzędu). Ze względu na pozycję regulaminu (akt prawa miejscowego) w hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP), Sąd w tym składzie wyklucza możliwość definiowania takich pojęć w Regulaminie. Za niedopuszczalne uznaje również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprowadził wprost nie zdefiniował, ale posługuje się

nimi w aktach wyższego rzędu (w tym w ustawie - np. pojemnik). Stanowisko to potwierdza § 149 Zasad, 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. Prowadzi to do wniosku, że § 2 ust. 2-5 w sposób istotny narusza prawo.

Ad. 2. W § 3 ust. 2 pkt 1 Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych powstałych na terenie nieruchomości Wskazać należy, że obowiązek ten został już uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy. Zatem z przyczyn omówionych wyżej (II. Ad.1), taki zabieg w istotny sposób narusza art. 4 ust. 2 ustawy.

Ad. 3. Kwestionowany skargą § 3 ust. 2 pkt 2 Regulaminu dotyczy obowiązku zorganizowania na nieruchomości miejsca na pojemniki służące do segregacji i czasowego gromadzenia odpadów stałych, zamykania oraz mycia i czyszczenia pojemników.

Zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, w regulaminie określone powinny być rodzaje i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Sąd stwierdza, że z obowiązku „utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym” w żadnym wypadku nie można wywodzić nakazów takich, jak przyjęto w Regulaminie, tj. obowiązku zamykania pojemników i wyposażenia pojemników w klapy w celu zabezpieczenia przed dostępem wód opadowych i zwierząt. Zatem Rada przekroczyła delegację ustawową nakładając wskazane obowiązki.

Ad. 4 i 5. Uregulowanie zawarte w § 3 ust. 2 pkt 3 Regulaminu dotyczy sposobu uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników, w sposób mechaniczny lub ręczny, nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów.

Zasadnie w skardze podniesiono, że regulacje te nastąpiły z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który to przepis nie zezwala normowanie na określenie sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Wskazać należy, że art. 5 ust. 1 ustawy precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie

ich nieruchomości. Wśród tych obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, odesłań do obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych (chodników), co dotyczy zapisu zawartego w § 3 ust. 2 pkt 3 Regulaminu. Zatem wymaga stwierdzenia nieważności przepisu, w którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia ręcznie lub mechanicznie chodników ze śniegu, lodu i błota oraz innych zanieczyszczeń w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Zapis ten w sposób nieuprawniony powtarza, dodatkowo z istotną modyfikacją, art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Jak wyżej stwierdzono, zabieg taki wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego). Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19 i tam powołane wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15).

Sąd stwierdza także, że użyte w punkcie 4 określenie „rzetelne wykonywanie obowiązków” w zakresie utrzymania czystości i porządku na nieruchomości, jest

pojęciem niedookreślonym. Jest to pojęcie zbyt ogólne i wieloznaczne, nie pozwalająca na wyinterpretowanie z niej powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej.

Ad. 6. § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu dotyczy zasad mycia pojazdów na własnej nieruchomości, która może odbywać się na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz pod warunkiem niepowodowania zanieczyszczenia środowiska, zaś naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, a także negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin.

Z delegacji ustawowej jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Tymczasem Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej, ingerując bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. W ramach postanowień ustawy brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, dodatkowo na wydzielonych i utwardzonych częściach tej nieruchomości. Takie samo stwierdzenie odnosi się do uregulowania z którego wynika, że naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym „drobne naprawy” własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin. Powyższe uregulowania, jako nieznajdujące upoważnienia ustawowego, nadto ograniczające prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiące w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie określenia „drobnych napraw” oraz wkraczające w uregulowania Kodeksu cywilnego z zakresu prawa sąsiedzkiego, nie mogą mieć znaczenia prawnego i nie powinny funkcjonować w porządku prawnym. Poza tym omawiana regulacja Regulaminu z uwagi na posłużenie się zwrotem „uciążliwości” jest zbyt ogólna i wieloznaczna, nie pozwalająca na wyinterpretowanie z niej powinności konkretnego zachowania się, a zatem

pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Wszystko to oznacza, że § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu jest nieprawidłowy.

Ad. 7 – 9. W § 6 ust. 3 Regulaminu Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników, w tym worków do gromadzenia odpadów komunalnych, w zależności od ilości wytwarzanych odpadów komunalnych oraz ilości osób zamieszkałych (zarzut 7.), w ustępie 5 – orzekła o obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, przy dostosowaniu ich pojemności do indywidualnych potrzeb (zarzut 8.), natomiast w ustępie 6 – nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek dostosowania ilości pojemników i worków dla domów jednorodzinnych od ilości osób zamieszkałych na danej nieruchomości (zarzut 9.).

Z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wynika, że regulamin obowiązkowo określa rodzaj i minimalną pojemność 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".

Przypomnieć w tym miejscu należy, że wymogi treściowe w zakresie kompetencji prawodawczej organu samorządu gminy muszą być interpretowane ściśle oraz zgodnie z językowym brzmieniem regulacji normatywnej. Ponieważ art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy nawiązuje bezpośrednio do pojęcia pojemnika na odpady oraz jego rodzaju i minimalnej pojemności, to nie można bez istnienia wyraźnej podstawy ustawowej rozciągać powyższego ujęcia na ilość lub pojemność (objętość) ogółu odpadów komunalnych wytworzonych na danej nieruchomości. Istnieje bowiem zasadnicza różnica pomiędzy rodzajem i pojemnością pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych a rodzajem i pojemnością (objętością) odpadów gromadzonych w tych pojemnikach. Jeśli celem ustawodawcy byłoby wyposażenie właściwych rad gmin w kompetencje do określania w regulaminie obowiązkowych lub minimalnych pojemności lub ilości wszystkich pojemników na odpady (zbiorczej pojemności pojemników) na danej nieruchomości w celu wyznaczenia objętości odpadów, które muszą być odbierane z nieruchomości, to odpowiedni przepis ustawy odwoływałby się do pojęć związanych z rodzajem lub ilością odpadów (np. poprzez wskazanie ich masy, objętości lub „pojemności”). Tymczasem ustawodawca wskazał jedynie, że prawodawca lokalny ma określić rodzaj i minimalną pojemność pojemników

(określonego rodzaju), w które mają być wyposażone nieruchomości, bez upoważnienia do określania obligatoryjnej ilości tych pojemników lub ogólnej (zbiorczej) pojemności wszystkich pojemników (tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 listopada 2017 r. sygn. II SA/Rz 1037/17).

Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podziela zaprezentowane stanowisko co oznacza, że § 6 ust. 3, 5 i 6 Regulaminu, nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym i podlega stwierdzeniu nieważności.

Ad. 10. Rada w § 7 ust. 1 i 2 Regulaminu nałożyła obowiązek ustawienia urządzeń do gromadzenia odpadów w granicach nieruchomości, w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich oraz pracowników odbiorcy odpadów oraz umożliwiła zlokalizowanie urządzeń do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z ich właścicielem, w miejscu nie powodującym uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich i pracowników odbiorcy odpadów.

Nie omawiając ponownie upoważnienia ustawowego dotyczącego zbierania odpadów (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy) Sąd stwierdza, że rozwiązania regulaminowe stanowią nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale także ograniczają prawo własności i zakres korzystania z nieruchomości przez właściciela.

Ad. 11. Materia objęta § 10 ust. 2 Regulaminu dotycząca częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zamieszkałych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórcy odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, natomiast art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do podmiotów odbierających te odpady i częstotliwości ich odbierania od właścicieli nieruchomości. Wskazać wypada, że na delegację ustawową należy patrzeć poprzez adresata normy. O ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Na konieczność rozróżnienia pojęcia „pozbywania i odbierania odpadów komunalnych” właśnie ze względu na adresata norm zawartych w tych dwóch przepisach ustawy, czyli art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 6r ust. 3, zwrócono uwagę w orzecznictwie (zob. wyrok WSA

w Krakowie z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16). Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Gdyby te pojęcia mogły być używane zamiennie, nie byłoby sensu zawierania w ustawie dwóch przepisów regulujących tą samą materię. Wystarczyłby jeden, który upoważniałby radę gminy do uregulowania częstotliwości, np. pozbywania się odpadów komunalnych (por. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 991/17). Prowadzi to do konkluzji, że uregulowanie opisanej materii w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 4 ustawy, w istotny sposób narusza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Ad. 12. Nałożenie w § 15 ust. 1-3 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków w zakresie zapewnienia ochrony przed zagrożeniem utraty zdrowia lub życia ludzi i zwierząt, sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, aby nie były uciążliwe dla ludzi i otoczenia oraz sprawowania nad nimi właściwej opieki, niepozostawiania ich bez dozoru oraz ponoszenia pełnej odpowiedzialności za ich zachowanie, zasadnie zostało zakwestionowane przez Prokuratora, jako wykraczające poza delegację ustawową.

Z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że regulamin określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Celem tego przepisu jest ustalenie sposobu postępowania ze zwierzętami, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczania terenów, ale również aby nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przy takiej delegacji treść ustępu 1 wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego. Również zapis Regulaminu, w którym posłużono się niedookreślonym pojęciem „uciążliwości”, narusza „rudymtarne kanony techniki prawodawczej” (vide uzasadnienie: II. Ad.2) i nie ma oparcia w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Natomiast kwestia odpowiedzialności właścicieli zwierząt za wyrządzone przez nie szkody uregulowana jest w różnych aktach prawnych, w tym – jak przykładowo wskazano - w art. 77 Kodeksu wykroczeń, a więc w akcie prawnym hierarchicznie wyższym. Zatem i w tej części Regulamin istotnie narusza prawo.

Ad. 13, 14 i 16. Problematyka zawarta w § 15 ust. 4 i ust. 5 oraz w § 16 ust. 1 i ust. 4 Regulaminu dotyczy obowiązków nałożonych na właścicieli psów. Ustęp 4 i 5 § 15 określa warunki, w jakich psy mogą zostać zwolnione z uwięzi na terenie

nieruchomości oraz na terenach publicznych, § 16 ust. 1 nakłada obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, zabezpieczania nieruchomości przed wydostaniem się z niej zwierzęcia i natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta, natomiast ustęp 4. tego paragrafu dotyczy warunków zwolnienia psa ze smyczy na terenie nieruchomości.

Trafnie skarga wskazuje te unormowania, jako wykraczające poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Delegacja zawarta w tym przepisie zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść upoważnienia jednoznacznie wskazuje, że rada ma kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Natomiast przepis ten nie daje podstaw wprowadzania rygorystycznych i bezwzględnych wymogów, takich jak obowiązku trzymania psów na terenie swojej nieruchomości. Dlatego też regulacja odnosząca się do miejsc nie będących miejscami publicznymi, nie znajdują umocowania ustawowego.

Wprowadzenie w Regulaminie generalnego nakazu prowadzenia psa na uwięzi, niezależnie od cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek psa czy jego wielkość), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na uwięzi, które wynikają chociażby z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych. Zatem generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę (np. ratlerek) lub konkretne cechy danego gatunku, a także określenie warunków, jakie winny być spełnione dla zwolnienia psa ze smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań, nie mieści się w delegacji ustawowej, a nadto uchybia zasadzie proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ustawodawca nie upoważnił również rady gminy do sformułowania zakazów zwolnienia psów z uwięzi, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje więc kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia

psów z uwięzi poza terenami „wyłącznie do tego przeznaczonymi i specjalnie oznakowanymi” czy też poza terenami „mało uczęszczanymi”, czyli terenami niedookreślonymi (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. II SA/Ke 970/19).

Ad. 15 i 18. W § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu wprowadzono obowiązek przekazywania do unieszkodliwiania i usuwania padłych zwierząt, natomiast w § 18 ust. 6 i 7 Regulaminu - obowiązek przekazywania do unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarskich.

Zasadnie Prokurator podnosi, że materia postępowania z padłymi zwierzętami zawarta została w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, a także w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Ostatnio wskazana ustawa w art. 22 ust. 1 stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno- sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. W związku z tym w regulaminie nie powinny być regulowane zagadnienia unormowane w aktach prawnych wyższego rzędu (ustawie) nawet w formie wskazówek, jak to upatruje Organ.

Ad. 17. § 18 ust. 1 - 5 Regulaminu dotyczy warunków utrzymywania zwierząt gospodarskich, w tym hodowli pszczoł.

W art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy zawarte jest upoważnienie do uregulowania w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Przy takim brzmieniu upoważnienia zasadnie skarga podnosi, że uregulowania Regulaminu stanowią nieuprawnioną ingerencję w prawo własności oraz wkraczają w zakres regulacji ustawowych. Uprawnienia i obowiązki właściciela wynikają przede wszystkim z Kodeksu cywilnego a także z innych ustaw. Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że § 6 Zasad statuuje 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 precyzją, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, W-wa 2012, s. 38). W odniesieniu do § 18 ust. 1, 2 i 5 Regulaminu nie sposób stwierdzić, aby spełniał on wymagania poprawnej legislacji,

skoro przepisy te posługują się takimi pojęciami, jak „odpowiednie pomieszczenia”, „najmniej uciążliwe”, „uciążliwości zapachowe” itp.

Niezależnie od powyższego, delegacja z art. 4 ustawy nie dawała podstawy do formułowania jakichkolwiek nakazów w odniesieniu do pszczół i ich utrzymywania, bowiem pszczoły nie są zwierzętami gospodarskimi. Pszczoły nie są też zwierzętami domowymi (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy) co skutkuje stwierdzeniem, że prawodawca gminny nie był uprawniony do normowania tej materii w regulaminie (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. IV SA/Wa 1230/20). Wszystko to prowadzi do wniosku, że wskazane przepisy Regulaminu istotnie naruszają prawo.

Ad. 19. Skarga zarzuca także przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 19 ust. 1 i 4 poprzez wyznaczenie zabudowanego obszaru gminy Jarocin, jako obszaru podlegającego obowiązkowi przeprowadzania deratyzacji, przy jednoczesnym wskazaniu, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji, każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowy przyjęty.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie własności gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie, bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, nie zaś tak, jak uczyniono to w zaskarżonej uchwale – „zabudowany obszar gminy Jarocin”. W orzecznictwie podkreśla się, że gdyby celem ustawodawcy było objęcie całej gminy obowiązkową deratyzacją, to wówczas nie zobowiązywano by organu stanowiącego gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ale wprost zawarto by przepis, zgodnie z którym cały teren gminy podlega obowiązkowej deratyzacji (zob. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r. sygn. II OSK 2875/18). W konsekwencji wskazanie, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz, że obowiązkowi przeprowadzania deratyzacji podlega zabudowany obszar gminy Jarocin (zapis ustępu 4. - „deratyzacji, o której mowa w ust. 1”), nie wypełnia zakresu upoważnienia ustawowego, bowiem nie określono, o jaką zabudowę chodzi. Stąd konkluzja, że unormowania te w sposób istotny naruszają prawo.

Reasumując Sąd stwierdza, że wszystkie zarzuty skargi okazały się zasadne.

Z tych przyczyn Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność § 2 ust. 2-5, § 3 ust. 2 pkt 1-4, § 5 ust. 1 i 2, § 6 ust. 3, 5 i 6, § 7 ust. 1 i 2, § 10 ust. 2, § 15 ust. 1-5, § 16 ust. 1-4, § 18 ust. 1-7 oraz § 19 ust. 1 i 4 uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność

Barbara Ochab
Specjalista

