

**IV SA/Po 746/14 - Wyrok**

<b>Data orzeczenia</b>	2014-12-10
<b>Data wpływu</b>	2014-07-14
<b>Sąd</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
<b>Sędziowie</b>	Ewa Kręcichwost-Durchowska Izabela Bąk-Marciniak /przewodniczący/ Maciej Busz /sprawozdawca/
<b>Symbol z opisem</b>	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
<b>Hasła tematyczne</b>	Prawo miejscowe
<b>Skarżony organ</b>	Rada Miasta
<b>Treść wyniku</b>	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
<b>Powołane przepisy</b>	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; Art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska WSA Maciej Busz (spr.) Protokolant st. sekr. sąd. Laura Szukała po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 grudnia 2014 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Obornikach na uchwałę Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 19 grudnia 2012 r. nr XXVIII/207/2012 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku 1. stwierdza nieważność załącznika do uchwały XXVIII/207/2012 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 19 grudnia 2012r. w zakresie obejmującym § 2, § 5 ust.3, 6, 7, § 6 ust. 1 i 3, § 7 ust. 1 i 5, § 8, § 16, §17 ust. 3 i 4, ust. 5 pkt 2 i 3 oraz ust.6 i 7, § 19 do 22, 2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Rogoźnie działając na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 – dalej ustawa) w dniu 19 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę nr XXVIII/207/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rogoźno.

Prokurator Rejonowy w Obornikach pismem z dnia 30 maja 2014r. nr Pa 11/13, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012r. Nr 270 ze zm. – dalej P.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę w części obejmującej §1, §2, §3, §4, §5 ust. 3, §6 ust. 3, §7, §8, §10 ust. 3 pkt 6, §12, §14 ust. 5, §16, §17 ust. 3, ust. 5 pkt 2 i 3, ust. 6 i 7, §19, §20, §21, §22. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy przez przekroczenie delegacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, obowiązujących ich zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie zapisów ustawy, a także modyfikację i stwarzanie definicji.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, iż:

- §5 ust. 3 i ust 7 zobowiązujący do zbierania i gromadzenia w terminie niezwłocznym od chwili ich powstania odpadów, o których mowa w ust. 3 oraz nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania w sposób selektywny odpadów czystych i pozbawionych zawartości, stanowi nieuprawnioną ingerencję w obowiązki właściciela,
- §6 ust. 3 ustanowi nieuprawnione zobowiązanie do posypywania zalegającego na chodniku lodu piaskiem lub innym stosownym środkiem,

- §6 ust. 1 i § 8 ust. 13 stanowi powtórzenie zapisów art. 5 ustawy,
- §6 ust. 4 i ust. 5 dotyczący obowiązków organizatorów imprez masowych i właścicieli lasów wykracza poza delagację ustawy i wkracza w zakres uregulowany ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o lasach,
- §7 wprowadzający zakaz zagęszczania odpadów i magazynowania w pojemnikach na odpady śniegu, lodu itd, nakłada obowiązki nieprzewidziane w ustawie,
- §14 ust. 5 nakładający obowiązek udokumentowania pozbywania się odpadów i nieczystości ciekłych nie mógł zostać uchwalony na podstawie art. 4 ustawy, lecz art. 6 ustawy,
- §17 ust. 5 formułujący zakaz wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego,
- §17 ust. 3 nakazujący wyprowadzanie psów ras dużych i olbrzymich lub uznawanych za agresywne wyłącznie przez osoby dorosłe jest niezgodny z prawem,
- §17 ust. 6 i ust. 7 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące pozbywania się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt i obowiązek usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy i inne zwierzęta przy pomocy worka nie ma umocowania prawnego,
- w §3 bez upoważnienia ustawowego przyjęto , że regulamin obowiązuje : właścicieli nieruchomości, wykonawców robót budowlanych, przedsiębiorców działających na terenie gminy Rogoźno, wszystkich korzystających z terenów będących własnością gminy oraz z terenów użytku publicznego oraz firmy wywozowe. Konsekwencją takiego zapisu było zobowiązanie w §10 ust. 3 pkt. 6 prowadzących działalność gospodarczą do dostosowania pojemności pojemników do swych indywidualnych potrzeb itd. Uzasadniając powyższy zarzut prokurator wskazał, że art. 4 pkt. 3 i 4 ustawy stanowi podstawę prawną do określenia zasad postępowania z odpadami. Powołane wyżej przepisy odnoszą się jednak do odpadów komunalnych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, a więc nie dotyczą odpadów powstających w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast wszelkie kwestie związane z tego typu odpadami, w tym m.in. obowiązki ich wytwórców, uregulowane są w odrębnych przepisach,
- §19 ust. 1 pkt. 3 dopuszczający utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem, że zostaną stworzone dla zwierząt właściwe warunki bytowe, spełniające wymogi ustawy o ochronie zwierząt , a w ust. 2 pkt 2 nakładający na posiadacza zwierząt obowiązek zapewnienia zwierzętom odpowiednich pomieszczeń gospodarskich podjęto z naruszeniem przepisów uprawniających Radę Gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku,
- § 19 określający, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania w miarę potrzeb deratyzacji na terenie nieruchomości, oraz § 20 wskazujący, że termin i obszar przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji wyznacza Burmistrz Rogoźna wydano z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 u.c.p.g. Wyznaczanie obszarów podlegających deratyzacji i terminów ich przeprowadzenia stanowi ustawową kompetencję rady gminy zawartą w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Celem tego upoważnienia było jednak zobligowanie organu gminy do wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Zamiarem ustawodawcy nie było zobowiązanie do przeprowadzania deratyzacji wszystkich właścicieli nieruchomości. Nadto rada gminy nie ma żadnej podstawy

prawnej do przekazania swojej kompetencji do wskazania obszaru i terminu deratyzacji na rzecz innego podmiotu, w tym burmistrza.

- §21 regulaminu stanowiący, iż kontrolę wykonywania i przestrzegania postanowień regulaminu sprawuje Burmistrz za pośrednictwem Straży Miejskiej lub wyznaczonych pracowników urzędu wydany jest z przekroczeniem normy kompetencyjnej. Radzie gminy nie przysługuje bowiem kompetencja do wskazywania organów i podmiotów odpowiedzialnych za nadzór i egzekwowanie postanowień regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminach.
- §22 przewidujący odpowiedzialność za nieprzestrzeganie przepisów regulaminu w postaci grzywny wydany z przekroczeniem normy kompetencyjnej, gdyż uchwała rady gminy ustalająca zasady utrzymania porządku i czystości w mieście i gminie nie może zawierać zagrożenia karą grzywny za nieprzestrzeganie jej postanowień, ponieważ nie jest przepisem porządkowym w rozumieniu art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Prokurator wskazał również, iż oprócz wyżej opisanych uchybień przedmiotowa uchwała zawiera szereg nieuprawnionych powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawowych. Dotyczy to §1, § 2 pkt 3, pkt 13, pkt 27. Ponadto w §2 pkt 1-2, 4-12, 14-26, 28-31 stworzono definicje zwierząt domowych, gospodarskich, bezdomnych, zbierania odpadów komunalnych, przydomowych oczyszczalni ścieków, terenów publicznych itd. Prokurator wskazał, iż tworzenie tzw. słowniczka dla pojęć zdefiniowanych ustawowo stanowi istotne naruszenie § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908 – dalej rozporządzenie). Stosownie do jego brzmienia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Nieprzestrzeganie tego zakazu może prowadzić do nieuzasadnionej zmiany treści ustawy przez akt niższego rzędu, jakim jest uchwała. Skoro ustawa reguluje jakieś zagadnienie, to oznacza to, wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazującego radzie kompetencje prawotwórcze w tym zakresie, uregulowanie ustawowe jest kompletne i nie powinno być powtarzane w uchwale.

W oparciu o powyższe zarzuty na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. skarżący z uwagi na rozmiar zaskarżonych przepisów wniósł o stwierdzenie nieważności całej zaskarżonej uchwały

Rada Miejska w Rogoźnie reprezentowana przez Burmistrza Rogoźna w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując na okoliczność, iż nowelizacją z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca dokonał zmiany połowy przepisów powołanej ustawy. Sama nowelizacja budziła szereg wątpliwości natury prawnej, w tym interpretacyjnej. Stąd na szkoleniach pojawiały się do wykorzystania jako wzorce, przygotowane przez specjalistów, projekty uchwał gmin, które miały być czytelne dla ich adresatów. Dlatego też dla czytelności i jasności, oraz informacji pojawiły się definicje, mające na celu ułatwienie stosowania tych nowych przepisów. Chodziło też o to, aby w jednym akcie prawnym zawrzeć całość, a nie odsyłać adresatów do innych aktów prawnych. Jak dotąd nie było i nie ma problemów ze stosowaniem tych przepisów. W odpowiedzi na skargę wskazano, iż Prokurator domaga się uchylenia całego aktu prawnego, zarzucając jednak naruszenie tylko kilku, jego zdaniem, nie zgodnych z prawem zapisów. Wyeliminowanie z obrotu całego aktu prawnego nie jest korzystne ani dla jednostki samorządu terytorialnego, która musi realizować zadania własne poprzez stosowanie tego aktu, ani dla jego adresatów, na których ciąży obowiązek utrzymywania czystości i porządku. Jeżeli nawet, część z zakwestionowanych przepisów, jest niezgodna z prawem, to uchwała winna w dalszym ciągu obowiązywać w części zgodnej z prawem.

Ponadto zdaniem organu uchwałodawczego powoływanie się przez Prokuratora na rozporządzenie nie może pozostawać w całkowitym oderwaniu od realiów miejscowych, świadomości prawnej mieszkańców gminy na przykład w zakresie powtarzania w akcie gminnym definicji ustawowych. Ponadto zasady techniki prawodawczej wprowadzono aktem niskiej rangi jakim jest rozporządzenie, a sądy w zakresie stosowania prawa związane są i podlegają ustawom.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. - dalej P.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej u.s.g.) zgodnie z którymi 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 wbrew argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów

normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, CBOSA). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 ustawy), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. 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).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: (a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, (b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, (c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji

rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

7. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie 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., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz z 30.12.2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09 – CBOSA).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 ustawy należy podzielić zarzut Prokuratora, że przepisy §3, § 5 ust. 3 i ust 7, §6 ust. 4 i ust. 5, §7, §14 ust. 5, §17 ust. 3 i ust. 5 – 7, §19 - §22 Regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

Odnosząc się szczegółowo do powyższych kwestii wskazać, należy, iż dostatecznej podstawy w ustawie nie znajduje § 19 Regulaminu, w myśl którego właściciele nieruchomości obowiązani są do przeprowadzania w miarę potrzeb deratyzacji na terenie nieruchomości. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy upoważnia bowiem radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Z powyższej regulacji nie wynika upoważnienie dla Rady do uregulowania kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku. Przekroczeniem zakresu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy jest również przekazanie Burmistrzowi Rogoźna upoważnienia do wyznaczenia terminu i obszaru obowiązkowej deratyzacji. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi to wyłączną kompetencję Rady Gminy.

W ocenie Sądu również regulacja § 17 ust. 5 pkt 2 i 3 Regulaminu nakładająca na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe zakaz wprowadzania zwierząt do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły taki zakaz z wyłączeniem psów przewodników osób niewidomych oraz wprowadzenie ogólne zasady niewprowadzania zwierząt domowych do piaskownic i na place zabaw dla dzieci, wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Ponadto analizowany § 17 ust. 5 pkt 3 Regulaminu dotyczący obiektów oznakowanych przez właściciela stosownym zakazem, czyni tę regulację zbędną, jako dublującą zakaz ustanowiony wcześniej skutecznie przez właściciela obiektu, w ramach przysługujących jemu praw wyłącznych. Ubocznie wypada nadmienić, że w odniesieniu do gminnych obiektów użytku publicznego właściwej drogi do ustanawiania tego rodzaju zakazów należałoby raczej upatrywać w aktach wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., w myśl którego na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W Regulaminie nie powinny być uregulowane ponadto zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami (§17 ust. 6). Powyższe kwestie reguluje bowiem ustawa z

dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (art. 11 ust. 3) oraz ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 22 ust. 1 i ust. 3). Nieuprawnionym jest również nakazanie wyrzucania zanieczyszczeń (odchodów) zwierzęcych w workach na odchody tylko w specjalnych do tego przeznaczonych pojemnikach. Z przekroczeniem normy kompetencyjne został również wydany §17 ust. 3 regulaminu nakazujący wyprowadzanie psów ras dużych i olbrzymich lub uznawanych za agresywne wyłącznie przez osoby dorosłe jest niezgodny z prawem. Pełną odpowiedzialność właścicieli zwierząt domowych za zachowanie tych zwierząt przewiduje bowiem art. 431 kodeksu cywilnego. Właściciel ponosi więc odpowiedzialność za powierzenie opieki nad zwierzęciem osobie innej osobie (w tym osobie niepełnoletniej).

Zdaniem Sądu niezgodny z zakresem kompetencji udzielonej radzie gminy jest zapis § 7 wprowadzający zakaz zagęszczania odpadów i magazynowania w pojemnikach na odpady śniegu, lodu itd, Powyższe regulacje nie wynikają z przywoływanej normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej wydany został również przepis §5 ust. 3 i 6 Regulaminu nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania i gromadzenia odpadów, o których mowa w ust. 3 w terminie niezwłocznym od chwili ich powstania i nakładający obowiązek zachowania ich czystości i pozbawienia opakowań ich zawartości. Wskazanie ust. 3 czyni bowiem ten przepis nieczytelnym. Ponadto nawet gdyby powyższe dotyczyło §5 ust. 2 Regulaminu to przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy nie upoważnia organu do wskazania obowiązku natychmiastowego zbierania i gromadzenia odpadów wskazanym w w/w przepisie ustawy. Za przekroczenie normy art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy uznać należy nałożenie obowiązku zbierania czystych odpadów selektywnych i opakowań całkowicie pozbawionych zawartości.

Zgodzić należy się również ze skarżącym, iż brak jest upoważnienia ustawowego do nadawania podmiotom prowadzącym działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych uprawnień kontrolnych pod względem wywiązywania się właścicieli posesji z obowiązku segregacji odpadów. Przekroczeniem normy kompetencyjnej jest również upoważnienie Burmistrza działającego za pośrednictwem Straży Miejskiej lub wyznaczonych pracowników urzędu do kontroli wykonywania postanowień regulaminu Oznacza to, iż za sprzeczny z prawem uznać należy §16 regulaminu.

Zgodzić należy się ze skarżącym, iż przepis §6 ust. 1 i 3 stanowi powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. We wskazanych przepisach organ uchwałodawczy gminy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego oczyszczania ze śniegu, lodu i usunięcia śliskości nawierzchni chodnika oraz usuwania błota i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości służących do użytku publicznego. Właścicielom nieruchomości nakazano posypywanie zalegającego na chodniku lodu lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości. Wskazany wyżej przepis §6 ust. 1 regulaminu stanowi powtórzenie normy art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w zakresie dotyczącym uprzątnięcia chodnika. Niezgodne z prawem jest także rozwiązanie przyjęte w treści tego przepisu, według którego właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy to wprost zapisano by takie uprawnienie w

upoważnieniu ustawowych, jak ma to miejsce w pkt 3 tego ustępu w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto wskazać należy, że rada nie została upoważniona do nakazania właścicielowi obowiązku stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania śliskości. Do właściciela należy bowiem wybranie metody usunięcia zalegającego lodu i może on w tym celu zastosować mechaniczne usunięcie zlodowacenia.

Za powtórzenie i modyfikację art. 5 ust. 2 - 4 ustawy uznać należy §8 ust. 1-3 regulaminu. Za wykraczającą poza normę kompetencyjną uznać należy zaś §8 ust. 4 i 5 regulaminu nakładające szczególne obowiązki w zakresie utrzymania czystości na właścicieli lasów i organizatorów imprez masowych do ustawiania i przygotowania urządzeń do utrzymania czystości w tym przenośnych szaleatów, pojemników na odpady na terenie trwania imprezy w czasie jej trwania i ich usunięcia po zakończeniu imprez. Obowiązki organizatora imprez masowych określa bowiem ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909 ze zm.), a zatem nie zachodzi konieczność ich ustalania w drodze aktu prawa miejscowego i nie ma ku temu podstaw prawnych w ustawie o utrzymaniu czystości w postaci odpowiedniego upoważnienia. Analogicznie obowiązki właścicieli lasów reguluje ustawa o lasach. Nadto należy wskazać, iż organizatora imprezy masowej nie można uznać za właściciela nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, a tylko oni są adresatami obowiązków dotyczących utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy Organizatorzy imprez masowych nie należą też do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 2-4, na które ustawa wprost nakłada określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. W rezultacie, przepis w zaskarżonym brzmieniu powoduje ingerencję w stosunki cywilnoprawne, których treść kształtowana jest w drodze umowy cywilnoprawnej.

Rozważając podniesiony w skardze zarzut naruszenia prawa poprzez błędne sformułowanie definicji w poszczególnych punktach § 2 Regulaminu, należy zwrócić uwagę na charakter przepisów rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, które to przepisy zdaniem Prokuratora w tym przypadku zostały naruszone (obok naruszenia art. 4 ustawy.). Jak wskazał sąd w wyroku z dnia 27 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Bd 688/09) "Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość." Zdaniem Sądu naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

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

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

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

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

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednostkowo sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałoby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBOSA ). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowany regulamin ich nie spełnia. Oznacza to, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności całego przepisu §2 Regulaminu.

Mając na uwadze powyższe uchybienia Sąd działając na podstawie art. 147 §1 P.p.s.a. stwierdził nieważność załącznika do Uchwały z dnia 19 grudnia 2012 r. w zakresie wskazanym w 1 sentencji wyroku, a w pozostałej części skargę oddalić. Z uwagi na zakres stwierdzonych naruszeń prawa nie było bowiem podstaw do stwierdzenia jej nieważności w całości tak jak wnosił skarżący, a wystarczającym było stwierdzenie nieważności konkretnych przepisów załącznika do Uchwały z dnia 19 grudnia 2012 r.