

IV SA/Po 102/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-08-10
Data wpływu	2016-02-08
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
Sędziowie	Anna Jarosz Donata Starosta /sprawozdawca/ Izabela Bąk-Marciniak /przewodniczący/
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Czystość i porządek
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2012 nr 0 poz 391; art. 4 ust. 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak Sędziowie WSA Donata Starosta (spr.) WSA Anna Jarosz Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 sierpnia 2016 r. sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXI/129/2012 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 pkt 1-7 i 10-12; § 8 ust. 1; § 9 ust. 1; § 12 ust. 3; § 17 ust. 1 pkt 1-3 i 5, ust. 2; § 19; § 21; § 22 ust.2; § 23 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulmierzyce stanowiącego załącznik do tej uchwały. 2. oddala skargę w części dotyczącej § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 grudnia 2015 r. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Sulmierzycach Nr XXI/129/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulmierzyce (zwaną dalej jako "zaskarżona uchwała").

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 135,137 i 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej poprzez :

- powtórzenie w § 2 definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach takich jak: "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).

Ponadto Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r. poz. 391 j.t.; zwanej dalej jako "u.c.p.g.") poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych zaskarżonej uchwały obowiązków i zakazów do których

określenia Rada nie była upoważniona, w tym:

- ograniczenie możliwości mycia samochodu poza myjniami wyłącznie do terenów niesłużących do użytku publicznego (§ 8 ust.1);
- powtórzenie regulacji ustawowych dotyczących uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (§ 9 ust. 1 i 2);
- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustawiania koszy ulicznych oraz odbioru z nich odpadów (§ 12 ust. 2 i 3);
- nieprawidłowe uregulowanie w § 17 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 5 oraz ust. 2 i 3 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe;
- nieprawidłowe uregulowanie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich (§ 19 i § 21);
- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustalania zasad deratyzacji (§ 22 ust. 2);
- nieprawidłowe uregulowanie zasad nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu (§ 23);

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt. 1,2,3,4,5,6, 10,11 i 12, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i 2, § 12 ust. 2 i 3, § 17 ust. 1 pkt. 1, 2, 3, 4 i 5 oraz ust. 2 i 3, § 19, § 21, § 22 ust. 2, § 23 załącznika do zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zaskarżona uchwała opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 lutego 2013 r. pod poz.1237 i zgodnie z zapisem § 4, weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 lutego 2013 r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność § 6, § 17 ust. 1 pkt. 4, 7 i ust. 3 zaskarżonej uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa. Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lutego 2013 r. pod poz. 1755.

Prokurator wyjaśnił również, że na podstawie obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia Statutu Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA z siedzibą w Krotoszynie (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego poz. 3013) Miasto Sulmierzyce stało się uczestnikiem tego Związku i przekazało mu wszystkie kompetencje związane z gospodarowaniem odpadami. W dniu 6 maja 2013 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA podjęło uchwałę Nr 111/11/2013 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku. Wskazana uchwała, opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 3 czerwca 2013 r. poz. 3780 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zgodnie z zapisem § 2 pkt. 6 wskazanej uchwały moc obowiązującą utraciły m. in. przepisy § 2 pkt. 1-11, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 10, § 11, § 12, § 13, § 14, § 16 i § 17 uchwały Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 28 grudnia 2012 r. Nr XXI/129/2012 w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 maja 2013 r. Nr KN.i-4131.1.304.2013.4, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 3714, Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność przepisów § 2 pkt 3 i 5 Uchwały Nr 111/11/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA z dnia 6 maja 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA w Krotoszynie. Uchwałą Zgromadzenia Związku

Międzygminnego EKO SIÓDEMKA Nr V/29/2013 z dnia 12 lipca 2013 r. dokonano zmiany m. in. § 2 pkt. 6 uchwały Nr 111/11/2013 przyjmując, że przepis o utracie mocy obowiązującej dotyczy uchwały Rady Miejskiej w Sulmierzycach Nr XXI/129/2012 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Sulmierzyce. W dniu 31 lipca 2014 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA podjęło uchwałę Nr XIV/66/2014 w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 4528 w dniu 13 sierpnia 2014 r. Tekst jednolity uchwały Nr 111/11/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA z dnia 6 maja 2013 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego EKO SIÓDEMKA w Krotoszynie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa wielkopolskiego z dnia 28 października 2014 r. poz. 5695.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator stwierdził, że uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego dotyczącego stwierdzenia niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Wadliwość tego aktu powoduje bowiem, że od momentu uchwalenia nie był on zdolny do wywołania skutków prawnych, a zatem do kształtowania uprawnień i obowiązków.

Jako niedopuszczalne Prokurator ocenił powtórzenie w zaskarżonej uchwale pojęć zdefiniowanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku, takich jak: "zbiorniki bezodpływowe" (art. 2 ust. 1 pkt. 12 u.c.p.g.). W identyczny sposób w ocenie Prokuratora należy traktować ponowne definiowanie pojęć zdefiniowanych w innych ustawach, co w zaskarżonej uchwale miało miejsce:

- w pkt. 2 w odniesieniu do pojęcia "droga publiczna", którego definicję zawiera art. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,
- w pkt. 3 w odniesieniu do pojęcia "nieruchomość", którego definicję zawiera art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego,
- w pkt. 4 w odniesieniu do pojęcia "odpady komunalne", którego definicję zawiera art. 3 ust. 1 pkt. 7 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
- w pkt. 5 w odniesieniu do pojęcia "odpady ulegające biodegradacji", którego definicję zawiera art. 3 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
- w pkt. 6 w odniesieniu do pojęcia "odpady zielone", którego definicję zawiera art. 3 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
- w pkt. 7 w odniesieniu do pojęcia "opakowania wielomateriałowe", którego definicję zawiera art. 8 ust. 10 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi,
- w pkt. 11 w odniesieniu do pojęcia "zarządcy dróg", którego definicję zawiera art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Jako całkowicie niedopuszczalne Prokurator ocenił również wprowadzenie przez Radę własnych definicji pojęć, które w przepisach prawa rangi ustawowej zostały zdefiniowane w sposób odmienny. Dotyczy to pojęć:

- "chodnik" (§ 2 pkt. 1), zdefiniowanego, z odwołaniem się do treści art. 5 ust. 1 pkt. 4 u.c.p.g., jako wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy

granicy nieruchomości. Definicja ustawowa tego pojęcia zawarta w art. 4 pkt. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14 poz. 60 ze zmianami) różni się od definicji zawartej w regulaminie, albowiem rozumie się przez to część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych;

- "właściciele nieruchomości" (§ 2 pkt. 1), wykracza poza zakres definicji ustawowej zawartej w art. 2 ust. 1 pkt. 4 u.c.p.g., i wprowadza własne regulacje definiujące to pojęcie w przypadku odrębnej własności lokali w budynkach wielorodzinnych.

Bez znaczenia zdaniem Prokuratora pozostaje przy tym okoliczność, że w części wskazanych powyżej przypadków zdefiniowanie pojęć następuje poprzez odwołanie do właściwego przepisu ustawy lub rozporządzenia, albowiem rada gminy w przepisie kompetencyjnym art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. nie została upoważniona do definiowania jakichkolwiek pojęć w niej używanych.

W ocenie Prokuratora nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ograniczenie w zaskarżonym regulaminie możliwości mycia poza myjniami samochodowymi wyłącznie do terenów niesłużących do użytku publicznego (§ 8 ust.1), bowiem przepis art. 4 ust. 2 pkt. 1c u.c.p.g. 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. Wskazany przepis nie pozwala radzie gminy na wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń lub wyłączeń w odniesieniu do niektórych terenów.

W § 9 ust. 1 i 2 zaskarżonego regulaminu Rada Miejska powtórzyła treść w art. 5 ust. 1 pkt. 4 u.c.p.g., co w świetle zasad techniki prawodawczej jest niedopuszczalne.

Prokurator stwierdził ,że uprawnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt. 2 u.c.p.g. należy interpretować ściśle. Regulacje zawarte w § 12 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały nakładające obowiązek ustawienia koszy ulicznych na terenach centrów i galerii handlowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz wskazujące podmioty odpowiedzialne za ich stan sanitarny, techniczny i porządkowy wykracza poza zakres przyznanych ustawą kompetencji i jest niedopuszczalne.

W ocenie Prokuratora w § 17 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 5 oraz ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały 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. Ustalenie w § 17 ust. 1 pkt. 3 zaskarżonej uchwały szczegółowego sposobu usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepisy w § 17 ust. 1 pkt. 1, 2 i 5 zaskarżonej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego radzie przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jednocześnie regulują tę materię w sposób odmienny aniżeli akty prawa powszechnie obowiązującego. W prawie polskim brak jednolitych przepisów regulujących zasady prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu. W zasadzie kwestie ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, natomiast w art. 77 Kodeksu wykroczeń wprowadzono obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia. Brak zróżnicowania w zaskarżonej uchwale obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Narusza to w ocenie Prokuratora zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec)

może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia.

Za niedopuszczalne Prokurator uznał również wprowadzenie w § 17 ust. 2 zaskarżonej uchwały przepisu dotyczącego warunków hodowli zwierząt domowych. 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. Wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisu nakazującego hodowcom zwierząt domowych spełnianie wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy w sposób nadmierny ogranicza prawa jednostki.

Prokurator stwierdził, że w § 21 zaskarżonej uchwały wskazano, że określone w regulaminie wymagania dotyczące chowu i hodowli zwierząt gospodarskich nie dotyczą placówek i zakładów utrzymujących zwierzęta dla celów badawczych i naukowych, a także zwierzyńców, schronisk dla zwierząt, cyrków oraz klubów sportowych utrzymujących zwierzęta gospodarskie. Przepis art. 4 ust. 2 pkt. 7 u.c.p.g. zezwala radzie gminy na ustalenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminach jedynie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a wskazane powyżej przepis regulaminu kryteriów tych nie spełnia.

Jak stwierdził Prokurator z § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały nie wynika kiedy i na jakim terenie ma być przeprowadzona deratyzacja. Błędnie również, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, delegowano uprawnienie do zarządzenia deratyzacji Burmistrzowi Miasta Sulmierzyce w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, chociaż z ustawy wyraźnie wynika, że jest to kompetencja rady gminy.

Ponadto w sposób nieprawidłowy uregulowano w zaskarżonej uchwale zasady nadzoru nad realizacją obowiązków przez właścicieli nieruchomości (§ 23). Zgodnie 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 ustawy, 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. Uprawnienia kontrolne Policji wynikają wprost z odrębnych przepisów, w tym w szczególności z przepisów Kodeksu wykroczeń oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 335).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska oświadczyła, że uznała skargę jako w całości zasadną i oświadczyła, że w najbliższym czasie dokona niezbędnych zmian w zaskarżonej uchwale.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w znacznym zakresie zasługuje na uwzględnienie.

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1642 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Na podstawie art. 134 § 1 P.p.s.a, w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią,

sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż 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 2015 r. poz. 1515; zwanej dalej jako "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 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; zwanego dalej jako "z.t.p."). 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 mianem "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 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. Zalasieński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych kanonów tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 z.t.p., 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 z.t.p., 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 Trybunału Konstytucyjnego jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, orzeczenia.nsa.gov.pl). 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).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09 (orzeczenia.nsa.gov.pl) "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 jednoznaczne 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 z.t.p. określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do tego przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

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

Stosownie zaś do § 149 z.t.p. 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 u.c.p.g. do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, a także do formułowania definicji.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych, to jest 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.

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 ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

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

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso – zob. niżej), 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., 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 selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny 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 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) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

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

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

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

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08 oraz z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, orzeczenia.nsa.gov.pl).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g należy podzielić zarzut Prokuratora, że wskazane w skardze przepisy zaskarżonego regulaminu ustanowione zostały z istotnym naruszeniem prawa, gdyż albo wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego albo regulują zagadnienia już uregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu albo powtarzają pojęcia ustawowe, które już zostały zdefiniowane w ustawach.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych zarzutów należy wyjaśnić, że rażącym naruszeniem prawa jest, co do zasady powtórzenie w § 2 uchwały 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, pomimo braku upoważnienia ustawowego do tego. Odnosząc powyższe uwagi do zawartych w zaskarżonej ustawie definicji pojęć wskazać trzeba, że:

- pojęcie "chodnika" (§ 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały) zdefiniowane zostało w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.;

- pojęcie "drogi publicznej" (§ 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały) zdefiniowane zostało w art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

- pojęcie "nieruchomości" (§ 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny;

- pojęcie "odpadów komunalnych" (§ 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 2 pkt 4 obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;

- pojęcie "odpadów ulegających biodegradacji" (§ 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 2 pkt 7 obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;

- pojęcie "odpadów zielonych" (§ 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 2 pkt 8b obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;

- pojęcie "odpadów wielomateriałowych" (§ 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;

- pojęcie "właściciela nieruchomości" (§ 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

- pojęcie "zarządcy drogi zostało zdefiniowane" (§ 2 pkt 11 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w 19 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

- pojęcie "zbiorników bezodpływowych" (§ 2 pkt 12 zaskarżonej uchwały) zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

Przechodząc do oceny kolejnych przepisów zaskarżonej uchwały wskazać trzeba, że na mocy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Rada Miejska upoważniona była do określenia szczegółowych zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada Miejska w § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały ograniczyła możliwość mycia samochodów poza myjniami wyłącznie do terenów niesłużących do użytku publicznego, jeżeli powstające ścieki odprowadzane będą do sieci kanalizacyjnej lub zbiorników bezodpływowych.

W § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego w tym z chodników położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości. Zaznaczyć trzeba, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważniał Radę Miejską do określenia szczegółowych zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Obowiązek właściciela nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały dotyczy więc regulacji zawartej w ustawie, co niewątpliwie stanowi rażące naruszenie prawa.

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 12 ust. 3 zaskarżonej uchwały. We wskazanym przepisie zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła, że za stan sanitarny, techniczny i porządkowy koszy ulicznych odpowiadają zobowiązani do wyposażenia nieruchomości w kosze uliczne. Zaznaczyć trzeba, że norma kompetencyjna zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. pozwalała Radzie Miejskiej na określenia szczegółowych zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących 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. Natomiast kwestia utrzymania kosztów ulicznych wynika z art. 5 ust. 4 pkt 1 u.c.p.g.

Nie jest natomiast zasadny zarzut dotyczący § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miejska ustaliła, że 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. Regulacja zawarta w § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały w ocenie Sądu nie przekracza delegacji ustawowej.

Zasadne okazały się również zarzuty Prokuratora dotyczące obowiązków nałożonych w § 17 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 oraz ust. 2 zaskarżonej uchwały na osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważniał Radę Miejską 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. Jako przekroczenie ustawowej kompetencji uznane musi zostać niewątpliwie określenie w § 17 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, iż osoby utrzymujące te zwierzęta ponoszą odpowiedzialność za ich zachowanie w sytuacji gdy kwestia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta wynika z art. 431 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego. Ponadto przekroczeniem kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g było zobowiązanie osób otrzymujących psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe do wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności roznoszenia pasożytów i insektów. Ponadto przekroczenie ustawowej kompetencji jest również zobowiązanie w § 17 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały do natychmiastowego usunięcia zanieczyszczeń z klatek schodowych, pomieszczeń wspólnego użytku, czy placów. Regulacja te nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

W § 17 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały Rada Miejska zobowiązała osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe do prowadzenia psa na uwięzi, a psa agresywnego oraz psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu - w nałożonym kagańcu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (orzeczenia.nsa.gov.pl), wyraził pogląd, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Ponadto jako przekroczenie ustawowej kompetencji musi zostać uznane określenie w § 17 ust. 2 zaskarżonego regulaminu obowiązków hodowców zwierząt domowych, bowiem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważniał Radę Miejską jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Nie znajduje uzasadnienia w przepisie kompetencyjnym wprowadzenie przez Radę Miejską w § 19 zaskarżonej uchwały maksymalnej ilości zwierząt gospodarskich utrzymywanych na terenie nieruchomości.

W § 21 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła, że 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. Powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., który pozwalał Radzie Miejskiej określenie wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z

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

Zasadny okazał się również zarzut dotyczący § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miejska określiła, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne Burmistrz Sulmierzyce, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi obszary podlegające dodatkowej obowiązkowej deratyzacji oraz określi, poprzez zarządzenie, termin jej przeprowadzenia. Z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wynika, że obowiązkiem Rady było wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Celem upoważnienia zawartego w pkt 8 było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. o sygn. II SA/Gd 212/10; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 23 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła kwestie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z postanowień zaskarżonej uchwały, tymczasem powyższe zagadnienie zostało już uregulowane przez ustawodawcę w art. 5 ust. 6 u.c.p.g.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 2 pkt 1-7 i 10-12; § 8 ust. 1; § 9 ust. 1; § 12 ust. 3; § 17 ust. 1 pkt 1-3 i 5, ust. 2; § 19; § 21; § 22 ust.2; § 23 zaskarżonej uchwały. Na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie.