



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 5342

WYROK NR II SA/RZ 261/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 lipca 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski /spr./ Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa WSA Joanna Zdrzałka Protokolant referent Patrycja Bar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Gminy z dnia [...] października 2019 r. nr [...] w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność: § 1 ust. 2, § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej słowa "do 1100 litrów", § 7, § 10, § 14, § 15 ust. 2, § 17 ust. 1 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 15 czerwca 2016 r., nr XVI/115/2016 (dalej: "uchwała"), Rada Gminy Jeżowe, na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 509, dalej: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r., poz. 1454, dalej: "ustawa"), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nisku, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jeżowe. W skardze na tę uchwałę Prokurator Rejonowy w Nisku (dalej: "Prokurator") zarzucił istotne naruszenie prawa, a mianowicie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy "u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 ustawy poprzez: 1. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i określenie w przepisie § 1 ust. 2 Regulaminu ograniczonego kręgu podmiotów, to jest jedynie właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Jeżowe, których obowiązuje regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jeżowe, 2. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w przepisie § 3 Regulaminu i nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, 3. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie w przepisie § 4 Regulaminu sposobu uporządkowania błota, śniegu i lodu zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz miejsca i gromadzenia, 4. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w przepisie § 5 Regulaminu poprzez określenie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami samochodowymi poprzez określenie, że mycie pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, a ponadto na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, 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, które to uregulowania wkraczają w sferę regulacji ustawowych, 5. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w przepisie § 6 Regulaminu zarówno minimalnej, jak i maksymalnej pojemności worków i pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, nałożenie obowiązku odpowiedniego oznaczenia worków i pojemników, nałożenie obowiązku dostosowania ilości i objętości pojemników lub worków do gromadzenia wszystkich odpadów, w które zostanie wyposażona nieruchomość niezamieszkała od liczby osób zamieszkujących i ilości wytwarzanych odpadów na danej nieruchomości oraz konieczności uwzględniania

norm, jakimi powinni kierować się właściciele nieruchomości niezamieszkałych przy doborze pojemności pojemników, poprzez określenie kategorii i charakteru nieruchomości, dla których została przewidziana odpowiednia liczba i pojemność pojemników, 6. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w § 7 Regulaminu obowiązku ustawiania worków i pojemników na nieruchomości w miejscach odpowiadających przepisom prawa budowlanego, w sposób niepowodujący uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości oraz osób trzecich, 7. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 10 Regulaminu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, 8. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 14 Regulaminu, że kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne w przydomowych kompostownikach we własnym zakresie na terenie nieruchomości (z wyłączeniem zabudowy wielolokalowej o dużej gęstości zaludnienia) winno być prowadzone w sposób niepowodujący uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i ich mieszkańców, zanieczyszczenia terenu oraz wód powierzchniowych i podziemnych, 9. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 15 ust. 2 Regulaminu, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązany są trzymać je na terenie swojej nieruchomości, 10. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu, że zwierzęta gospodarskie winny być utrzymywane w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiednie oraz, że zwierzęta te powinny być utrzymywane w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonej nieruchomości, skutecznie zabezpieczonych przed ich samodzielnym dostaniem się poza teren nieruchomości.

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 § 1 ust. 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 10, § 14, § 15 ust. 2, § 16 oraz § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu, stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały. Odpowiadając na skargę Rada wniosła o jej oddalenie w całości. W odniesieniu do § 1 ust. 2 Regulaminu wskazała na definicję zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy, podnosząc, że Regulamin nie zawęży kręgu adresatów. Do przestrzegania norm wynikających z Regulaminu jest zobowiązany każdy właściciel w rozumieniu tego przepisu. Jeśli chodzi o inne osoby, to niemożliwym jest wyegzekwowanie przestrzegania Regulaminu. Wynika to z faktu, że właściciele nieruchomości, a nie inne podmioty są obowiązani są do złożenia deklaracji, ze wszystkimi konsekwencjami. Wskazano również, że celem wprowadzenia tego zapisu były względy kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa gminy. Rada nie zgodziła się również z przekroczeniem delegacji ustawowej poprzez zapis zawarty w § 3 Regulaminu, argumentując konieczność jego wprowadzenia względami świadomości prawnej społeczeństwa Gminy Jeżowe. Co do § 4 Regulaminu naprowadzono, że przepis ten nie odnosi się do obowiązku wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, natomiast jego wprowadzenie potrzebne było również ze względu na kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa. W zakresie § 5 Regulaminu stwierdzono, że ma on pełne umocowanie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Wskazano także, że unormowanie § 6 Regulaminu jest realizacją upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy i nie stanowi przekroczenia tego upoważnienia. W analogiczny sposób Rada odniosła się do zarzutu dotyczącego § 7 Regulaminu. Odnośnie do § 10 i § 14 Regulaminu Rada wskazała na potrzebę kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa i konieczność dokonania wykładni delegacji ustawowej. Jeśli chodzi o § 15 ust. 2 Regulaminu naprowadzono, że przepis ten nie ogranicza prawa właścicieli zwierząt, bowiem w żaden sposób nie ingeruje w zakres ich praw. Przepis ma jedynie charakter stricte porządkowy, a jego wprowadzenie miało na celu również kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa gminy. Taką samą argumentację podniesiono w odniesieniu do zarzutu wskazującego na § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: skarga jest częściowo 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. 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. Zagadnienie obowiązywania Regulaminu, które unormowano w § 1 ust. 2 wynika wprost z ustawy. Stanowi o tym art. 1 pkt 1 który stwierdza, że ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości, dotyczące utrzymania czystości i porządku. Jednocześnie ustawa "właściciela nieruchomości" definiuje w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością. Pojęcie władania nieruchomością oznacza

posiadanie nieruchomości. Dlatego też osobą władającą nieruchomością jest zarówno posiadacz samoistny nieruchomości, jak i posiadacz zależny (użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą). Do kategorii osób władających nieruchomością należy zaliczyć również dzierżyciela, czyli osobę która faktycznie włada rzeczą "za kogo innego" (art. 338 Kodeksu cywilnego). Wobec tego ma rację Prokurator, że w Regulaminie zbędnym było regulowanie strony podmiotowej, skoro ustawa wskazując na właścicieli, poprzez definicję, określiła krąg podmiotów. Natomiast argument skargi, jakoby zapis ten ograniczał zakres obowiązywania Regulaminu tylko do określonej kategorii podmiotów (właścicieli), przez co naruszał art. 91 Konstytucji, jest chybiony. Niemniej jednak, mając na uwadze § 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"), zgodnie z którym do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI Sąd stwierdza, że § 1 ust. 2 Regulaminu, jako niezgodny z zasadami legislacji, w sposób istotny narusza prawo. Zamieszczony w dziale VI § 137 Zasad stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wobec tego uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie lub rozporządzeniu. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna, gdyż powtórzenie jest normatywnie zbędne, a nadto może być dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. II SA/Bd 998/19). Niezależnie od tego należy zauważyć, że ze względu na hierarchię źródeł prawa (art. 87 Konstytucji PR), w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń; tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę. Za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję. Ad. 2. Zasadnie skarga podnosi, że nakładając w § 3 ust. 1 Regulaminu obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny, a na przedsiębiorcy odbierającego odpady obowiązek odbierania odpadów niesegregowanych oraz wyselekcjonowanych odpadów komunalnych, Rada przekroczyła delegację ustawową. Obowiązek ten został bowiem uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy co ma ten skutek, że brak było podstaw do powtarzania tej regulacji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b ustawy upoważnia radę jedynie do określenia szczegółowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Ad. 3. W zakresie § 4 Regulaminu i nałożonego obowiązku Prokurator zasadnie wskazał, że unormowanie to jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Przede wszystkim wskazać należy, że delegacja zawarta w tym przepisie odnosi się jedynie do nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego, nie obejmuje natomiast położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestie usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy (przepis zamieszczony w Rozdziale 3 – Obowiązki właściciela nieruchomości) nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprost nakłada na właściciela obowiązki odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. Natomiast przepisy prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy mają być skierowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą do użytku publicznego, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, a nie do terenu stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej (chodnik). Oznacza to, że w zakresie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, brak jest podstaw do jego powtarzania w § 4 ust. 1 Regulaminu. Taka wykładnia wymienionych wyżej przepisów jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie (zob. np. wyroki WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19, w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19 i z dnia 20 listopada 2019 r. sygn. II SA/Gd 392/19). Z delegacji ustawowej nie wynika również uprawnienie do regulowania sposobu i miejsca gromadzenia zanieczyszczeń, co zostało unormowane w § 4 ust. 2 Regulaminu. Słusznie więc skarga wnosi o stwierdzenie nieważności § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały. Ad. 4. W § 5 Regulaminu Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, ingerując bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. 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 regulacja § 5 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 Regulaminu jest nieprawidłowy. Ad. 5. Odnośnie do § 6 Regulaminu Prokurator naprowadził, że określając zarówno minimalną, jak i maksymalną pojemność worków i pojemników do zbierania odpadów, Rada wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące 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. Na podstawie tego przepisu Rada była władna do określenia jedynie minimalnej pojemności pojemników, nie miała natomiast upoważnienia do określenia maksymalnej pojemności. Tymczasem w § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wprowadzono obie te wielkości: "pojemniki/worki o pojemności od 120 litrów do 1100 litrów". Trafnie więc Prokurator wskazuje na przekroczenie delegacji ustawowej, jednakże tylko w odniesieniu do maksymalnej pojemności pojemników. Oznacza to, że zapis Regulaminu w części "do 1100 litrów", jest nieważny. Natomiast w pozostałym zakresie § 6 Regulaminu nie wykracza poza ustawową delegację, co wynika poniekąd z uzasadnienia skargi (brak argumentacji, która wskazywałaby na inne jeszcze wady - nieprawidłowości). Ponieważ stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej słowa "do 1100 litrów" nie pozbawia wskazanego przepisu normatywnego charakteru, dlatego tylko w takim zakresie skarga zasługuje na uwzględnienie. Ad 6. Zasadnie skarga podnosi, że Rada nie miała kompetencji do wskazania w § 7 Regulaminu miejsca na nieruchomości, w których mają być ustawione pojemniki lub worki do gromadzenia odpadów komunalnych. Zgodzić należy się z argumentacją Prokuratora, że regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, a także ogranicza prawo własności i zakres korzystania z nieruchomości przez właściciela. Zgodnie z upoważnieniem z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, rada umocowana została do określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r. sygn. II SA/OI 123/19). Ad. 7. Unormowanie zawarte w § 10 Regulaminu dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych 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 i 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. 8. Również § 14 Regulaminu został uchwalony z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2a pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi (...). Z delegacji tej jednoznacznie wynika, że określenie wymagań dotyczących kompostowania odpadów zawężone zostało do nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Tymczasem Rada w § 14 objęła wszystkie nieruchomości, wyłączając jedynie zabudowę wielolokalową o dużej gęstości zaludnienia. Wobec tego Rada, unormowaniem tym nie tylko określiła kategorię nieruchomości z przekroczeniem delegacji ustawowej, na których dopuszczalne jest kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne, ale także wkroczyła w zakres uregulowań zawartych w Kodeksie cywilnym. Ad. 9. Zgodnie z § 15 ust. 2 Regulaminu, osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości. Przepis ten trafnie skarga wskazuje, jako wykraczający 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 wskazuje, że rada miała 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 obowiązek trzymania psów na terenie swojej nieruchomości. Dlatego też regulacja ta odnosząca się do miejsc nie będących miejscami publicznymi, nie znajdują umocowania ustawowego. Ad. 10. W art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy upoważniono radę gminy do ustanowienia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Na tej podstawie uchwalony został § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu. Ustęp 1. stanowi, że zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymywane w sposób nie powodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiedzkie. Natomiast ustęp 2. ma brzmienie: zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymywane z pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonych nieruchomości, skutecznie zabezpieczone przed samodzielnym wydostaniem się poza teren nieruchomości. 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 ustaw, przywołanych w § 2 pkt 3 i 5 Regulaminu. 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 precyzja, 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 § 17 ust. 1 Regulaminu nie sposób stwierdzić, aby spełniał on wymagania poprawnej legislacji. Z tych przyczyn, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność § 1 ust. 2, § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej słowa - "do 1100 litrów", § 7, § 10, § 14, § 15 ust. 2 oraz § 17 ust. 1 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały; w pozostałej części skargę oddalił (art. 151 P.p.s.a.).