



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7790

WYROK NR IV SA/PO 244/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin

Sygn. akt IV SA/Po 244/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie

z dnia 27 marca 2015 r. nr VIII/67/2015

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 2 pkt 2 lit. b; § 5 ust. 2 pkt 2 lit. d, § 6 ust. 13, § 14 ust. 4 i 6, § 17 ust. 3 lit. e, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 18 ust. 4 pkt 1-3, § 19;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Prokuratura Okręgowa w Ostrowie Wielkopolskim złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 marca 2015 r., nr VIII/67/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin (dalej jako: „regulamin”).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej jako: „ustawa” albo „u.s.g.”) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz wkroczenie w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez jego powielenie w § 5 ust. 2 pkt 1 lit c regulaminu;

2. art. 4 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i określenie w § 5 ust. 2 pkt 2 lit b sposobu oczyszczania ze śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego;

3. art. 4 ust. 1 pkt 1 lit c ustawy poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i określenie w § 5 ust. 2 pkt 2 lit d zakazu zgarniania zanieczyszczeń na jezdnię;

4. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami do napraw „drobnych i własnych samochodów” oraz nie powodujących uciążliwości w tym emisji hałasu i spalin;

5. art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie w § 13 ust. 16 uchwały zakazów spalania odpadów na powierzchni ziemi i w paleniskach domowych;

6. art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz nieuprawnioną ingerencję w zagadnienie uregulowane:

- przepisami rangi ustawowej w § 14 ust. 4 regulaminu,

- w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w § 14 ust. 6 regulaminu;

7. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w:

- § 17 ust. 3 lit. e warunków dopuszczalności zwolnienia psa ze smyczy na terenie własnej nieruchomości oraz zobowiązania do oznakowania nieruchomości tabliczką ostrzegawczą,

- § 17 ust. 4 częstotliwości i sposoby usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe,

8. art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i zobowiązanie w § 18 ust. 3 osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do posiadania określonych budynków oraz do ograniczenia uciążliwości hodowli do terenu jej prowadzenia;

9. art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i nieuprawnione wkroczenie w materię uregulowaną ustawowo w § 18 ust. 4 pkt 1 regulaminu;

10. art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i zobowiązanie w § 18 ust. 4 pkt 2 regulaminu osób trzymających zwierzęta gospodarskie do składowania obornika w określony sposób;

11. art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i zobowiązanie w § 18 ust. 4 pkt 3 osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do przeprowadzenia deratyzacji;

12. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy poprzez niewypełnienie upoważnienia i nie wyznaczenie w prawidłowy sposób w § 19 obszarów obowiązkowej deratyzacji.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności powołanych powyżej punktów zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie.

Uzasadniając skargę podniesiono, że wprowadzenia opisanych powyżej obowiązków w regulaminie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej. Odwołując się do stanowiska sądów administracyjnych wywieziono, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje oraz uzasadniono szczegółowo każdy z zarzutów.

Odpowiadając na skargę Rada Miejska w Jarocinie wskazała, że podjęła czynność w celu podjęcia nowej uchwały dotyczącej regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa

w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05, zob. na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Przechodząc do podniesionych zarzutów skargi wskazać należy, że w pierwszej kolejności podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz wkroczenie w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez jego powielenie w § 5 ust. 2 pkt 1 lit c regulaminu. Sąd zauważa, że istotnie w § 5 ust. 2 pkt 1 lit c powtórzono treść art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Zauważyć jednak należy, że w świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy 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” (dalej jako „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w skrócie: „TK”) mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK nr 4/A/2004 poz. 36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych „rudymenatnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się powtarzanie w aktach prawa 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). Należy podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby (zwłaszcza

w zakresie ustalanych definicji) odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Konsekwentnie powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w § 5 ust. 2 pkt 1 lit. c regulaminu, choć jest niepożądane, to jednak samo w sobie nie stanowi o konieczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie, co powoduje, że podniesione zarzuty skargi uznać należało za nietrafne.

Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy poprzez wprowadzenie w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. b sposobu oczyszczania ze śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz wprowadzenie w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. d zakazu zgarniania zanieczyszczeń na jezdnię, wskazać należy, że w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, ustawodawca ograniczył się do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd wprowadzenie sposobu realizacji powyższego obowiązku stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej. W oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można wskazać sposobu realizacji powyższego obowiązku poprzez określenie, że podejmowane działania nie mogą powodować zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów lub też zakazu zgarniania śniegu, lodu błota lub innych zanieczyszczeń z chodnika na jezdnię. Stąd też zarzuty powyższe uznać należało za zasadne.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 d ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie zakazu naprawy samochodów poza przypadkami wskazanymi w § 6 ust. 3 regulaminu, wyjaśnić należy, że Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia pojazdów. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Tymczasem ograniczając możliwość naprawy pojazdów samochodowych jedynie do drobnych napraw następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, ograniczając w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań.

Odnosząc się do zarzutu istotnego naruszenia prawa w § 13 ust. 16 Uchwały dotyczącego zakazu spalania odpadów na powierzchni ziemi oraz w paleniskach odpadów Rada wykroczyła poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy. W delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 ustawy mowa jest bowiem o odpadach komunalnych oraz nieczystościach ciekłych. Także przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi, a zatem przepis ten odnosił się do odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. Natomiast do innych odpadów, w tym powołanych w § 5 pkt 1 Uchwały odpadów niebezpiecznych, odnoszą się przepisy odrębne, w szczególności ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 992 ze zm.), która określała zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Idąc dalej Sąd zauważa, że § 14 ust. 4 regulaminu wprowadzono zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz odsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe. Wprowadzenie powyższego zakazu stanowi oczywiste przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż nie ma umocowania w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz stanowi powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w tym przypadku w ustawie o odpadach oraz ustawie o nawozach i nawożeniu. Zakaz odprowadzania płynnych odchodów zwierzęcych oraz podsiąków z obornika do zbiorników bezodpływowych, w których gromadzone są ścieki bytowe został nadto uregulowany w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 393).

Natomiast zobowiązanie w § 14 ust. 6 regulaminu właściciela do zawarcia umowy z przedsiębiorcą w celu opróżnienia zbiornika bezodpływowego lub oczyszczalni przydomowej bezpodstawnie wkracza w stosunki cywilnoprawne, na co prawidłowo zwrócił uwagę organ nadzoru, ale także modyfikuje art. 5 ust. 1 pkt 3 b ustawy, który stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości

i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy.

Nie znajduje także wynikające z § 17 ust. 3 lit e regulaminu warunki dopuszczające zwolnienia psa ze smyczy na terenie własnej nieruchomości oraz zobowiązania do oznakowania nieruchomości tabliczką ostrzegawczą oraz określenie częstotliwości i sposobu usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe. Wskazać należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnił radę gminy do określenia „szczegółowych obowiązków” osób utrzymujących zwierzęta domowe, w tym właśnie w zakresie „ochrony przed zagrożeniem” ze strony zwierząt. Zapis zawarty w załączniku jest nieprecyzyjny, gdyż nie wiadomo, jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na właścicieli zwierząt domowych, przy czym zaznaczyć należy, że musiałyby to być obowiązki egzekwowalne. Należy przy tym wskazać, że obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt wynika z art. 77 Kodeksu wykroczeń. W ocenie Sądu przyjmując kwestionowane przepisy Rada nie tylko wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale także nałożyła na adresatów norm obowiązki zbyt rygorystyczne, bez uwzględnienia zasady proporcjonalności (bez zastosowania środków adekwatnych i proporcjonalnych do celu regulacji) i specyficznych cech danego zwierzęcia. W ocenie Sądu dopuszczenie zwalniania psów i zwierząt domowych z uwięzi na terenie nieruchomości przy zachowaniu warunków określonych w regulaminie, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, gdyż regulacje te nie uwzględniają cech i innych szczególnych uwarunkowań zwierzęcia (w tym choroby, wieku, rozmiaru). Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa/zwierzęcia domowego, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia uchwały 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 (por. wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15; wyrok WSA w Kielcach z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 748/17; wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16, dostępne w Internecie). Zaznaczyć bowiem należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, a nakaz zachowania środków ostrożności wynika także z powołanego art. 77 Kodeksu wykroczeń. Przy czym jak stwierdzono w Komentarzu Wojciecha Kotowskiego do tego ostatniego przepisu (zob. W. Kotowski, Komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009) „chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględnej posłuszeństwa”. Podobnie wprowadzenie częstotliwości i sposobu usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe nie wynika bezpośrednio z przepisów ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy organ stanowiący gminy powinien określić w regulaminie zarówno wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, jak również określić zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Wskazanie przez Radę Gminy w § 18 ust. 3 sposobu utrzymania zwierząt gospodarskich stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Odnośnie wymogu posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymogi przepisów odrębnych na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, w których dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich, oraz regulacji, że wszelka uciążliwość hodowli dla środowiska zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest prowadzona wskazać należy, że kwestie te znalazły uregulowane w aktach prawnych wyższej rangi niż kontrolowana uchwała tj., w ustawie z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1855 ze zm.), ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.). Wskazać więc należy, że przepis ten ma charakter wyłącznie informacyjny. Przepisy zamieszczane w akcie prawa miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującą na terenie danej gminy muszą mieć charakter wiążący, a więc zawierać nakazy i zakazy (w omawianym przypadku ściśle kształtujące zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), z uwzględnieniem specyfiki danej gminy.

Podobnie przepisy ustawy nie dają podstaw do wprowadzenie regulacji dotyczącej obowiązków przestrzegania przepisów sanitarno – epidemiologicznych, gromadzenia obornika oraz dokonywania deratyzacji pomieszczeń, w których prowadzona jest hodowla zwierząt.

Odnosząc się dalej do § 19 regulaminu Sąd miał na uwadze, że podstawą prawną tego zapisu był art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, który nakazuje wyznaczyć w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W rozważanym wypadku Rada dokonała tego poprzez wskazanie, że obowiązek deratyzacji dotyczy obszarów zabudowanych. Niemniej jednak, taka konstrukcja przepisu regulaminu nie pozwala na stwierdzenie, że wypełnione zostało upoważnienie ustawowe w tym zakresie.

W świetle powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności § 5 ust. 2 pkt 2 lit. c, § 5 ust. 2 pkt 2 lit. d, § 6 ust. 13, § 14 ust. 4 i 6; § 17 ust. 3 lit. e, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3, § 18 ust. 4 pkt 1 – 3, § 19 załącznika do Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 marca 2015 r., nr VIII/67/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska