



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 października 2020 r.

Poz. 7889

WYROK NR IV SA/PO 1087/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 lipca 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów

Sygn. akt IV SA/Po 1087/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Sędziowie WSA Małgorzata Górecka

WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 28 lipca 2020r. na posiedzeniu niejawnym

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Perzów

z dnia 28 marca 2019r. nr V/38/2019

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 3 ust 1i ust 2 pkt 1 i 3, § 5 ust 1 pkt 3 i ust 2 pkt 1 i 3, § 6 ust 6 i ust 9, § 8 ust 4, § 17, § 19 ust 2 i 3, § 23 ust 3, § 24 ust 1 i 2, § 25 ust 2 i 3

II. w pozostałym zakresie skargę oddala .

UZASADNIENIE

Uchwałą nr V/38/2019 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów" (dalej, jako: "Uchwała"), Rada Gminy Perzów (dalej jako: "Rada Gminy") – na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.); oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dalej w skrócie "u.s.g.") – po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kępnie, ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów (dalej: jako "Regulamin") stanowiący załącznik do uchwały.

Pismem z 12 listopada 2019 r. (znak: PO IV Pa 79.2019) Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim zaskarżył ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego:

- art. 4 ust. 2 pkt 2, ust 1 c i 1 d oraz pkt 2, 3, 5-8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283) poprzez określenie w §1 ust. 1 lit. b i c oraz w ust. 2-7 załącznika do uchwały, wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów w sposób będący powtórzeniem zapisów ustawy;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 3 ust 1 nakazu niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń,

- art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 3 ust. ust. 2 pkt 1 i pkt 3 rodzaju czynności uznanych za uprzątnięcie zanieczyszczeń oraz czasokresu likwidacji materiału użytego do likwidacji śliskości chodnika

- art. 4 ust. 2 pkt 1 d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie w § 5 ust. 1 pkt 3 załącznika możliwości mycia samochodów jedynie w części obejmującej nadwozie

- art. 4 ust 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie w § 3 ust. 2 pkt 1 regulaminu możliwości naprawy pojazdów do tych należących do właściciela nieruchomości oraz w § 3 ust. 2 pkt 3 poprzez ograniczenie możliwości napraw do naprawy w sposób nie stwarzający uciążliwości;

- art. 4 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r.o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018, poz. 1454)) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 6 ust. 6 oraz w § 8 ust. 4 zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne i kosze uliczne określonych rodzajów odpadów;

- art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 9 obowiązku odrębnego gromadzenia nieczystości ciekłych oraz gnojówki i gnojowicy w przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej bez ustawowego upoważnienia;

- art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie w § 17 regulaminu na właścicieli nieruchomości na której organizowana jest impreza masowa obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów, po jej zakończeniu;

- art. 4 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r.o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018, poz. 1454)) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 19 ust. 2 i 3 regulaminu warunków przetrzymywania pojemników na odpady;

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie bez podstawy prawnej w § 23 ust. 3 zakazu wprowadzania zwierząt domowych w określone miejsca;- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia poprzez uregulowanie w § 24 ust. 1 i ust 2 kwestii odpowiedzialności właścicieli zwierząt za ich zachowanie oraz sposobów postępowania ze zwierzętami bez opieki

- art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i zobowiązanie w § 25 ust. 2 i 3 osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do niepowodowania uciążliwości.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Perzów wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej w części odnoszącej się do zarzutów naruszenia :

- art. 4 ust. 2 pkt 2, ust 1 c i 1 d oraz pkt 2, 3, 5-8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283) poprzez określenie w §1 ust. 1 lit. b i c oraz

w ust. 2-7 załącznika do uchwały, wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Perzów w sposób będący powtórzeniem zapisów ustawy;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 3 ust. 1 nakazu niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń,

- art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 rodzaju czynności uznanych za uprzątnięcie zanieczyszczeń oraz czasokresu likwidacji materiału użytego do likwidacji śliskości chodnika;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie w § 5 ust. 1 pkt 3 załącznika możliwości mycia samochodów jedynie w części obejmującej nadwozie;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018, poz. 1454)) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 19 ust. 2 i 3 regulaminu warunków przetrzymywania pojemników na odpady;

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie bez podstawy prawnej w § 23 ust. 3 zakazu wprowadzania zwierząt domowych w określone miejsca;

W pozostałym zakresie, podniesione w skardze zarzuty Wójta Gminy Perzów uznał za zasługujące na uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "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 szczególnie 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 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). 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 "rudymenarnych 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. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa 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.

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 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010; zwanej dalej "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*), 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.

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 myjniami 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.

Przechodząc do oceny podniesionych w skardze zarzutów wskazać należy, że w pierwszej kolejności podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c i d ustawy oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 lutego 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" poprzez określenie w § 1 ust. 1 lit. b i c oraz w ust. 2 - 7 regulaminu zapisów stanowiących powtórzenie zapisów ustawy.

Nie ulega wątpliwości, że § 1 ust. 1 Regulaminu zawiera postanowienia równobrzmiące lub niemal równobrzmiące z wyrażeniami użytymi, odpowiednio, w art. 4 ust. 2 u.c.p.g.. Wbrew twierdzeniom skargi, nie oznacza to jednak, że doszło w tym przypadku do powtórzenia regulacji ustawowej. O ile bowiem wyrażenia te w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. stanowią substrat normy kompetencyjnej – określającej zakres upoważnienia, jakim dysponuje rada gminy przy uchwalaniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie – o tyle te same wyrażenia użyte w § 1 ust. 1 Regulaminu składają się na określenie zakresu przedmiotowego przyjętego Regulaminu. Na dopuszczalność, a niekiedy wręcz celowość zamieszczenia

w akcie prawa miejscowego przepisu określającego zakres przedmiotowy tego aktu, wskazuje odpowiednio stosowany (na podstawie § 143 ZTP) przepis § 125 ust. 1 pkt 1 ZTP. Zgodnie z nim: "W przepisach ogólnych rozporządzenia (tu odpowiednio: aktu prawa miejscowego) określa się jego przedmiot, jeżeli nie jest on określony w tytule rozporządzenia w sposób szczegółowy i wyczerpujący, rozpoczynając przepis od wyrazów: «Rozporządzenie określa ...»". Jest przy tym oczywiste, że zwarte określenie zakresu przedmiotowego Regulaminu musiało swym brzmieniem wprost nawiązywać do sposobu określenia zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Zatem, w tym zakresie, w ocenie Sądu, skarga okazała się niezasadna.

Sąd podzielił natomiast stanowisko Prokuratora, odnośnie naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 3 ust. 1 nakazu niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz wskazanie w § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 rodzaju czynności uznanych za uprzątnięcie zanieczyszczeń oraz czasokresu likwidacji materiału użytego do likwidacji śliskości chodnika. Wskazane przepisy regulaminu stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. prowadząc do przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie.

We wskazanych przepisach Uchwały organ uchwałodawczy Gminy zobowiązał właścicieli nieruchomości do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, zobowiązani są do niezwłocznego oczyszczania z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Obowiązek powyższy powinien być realizowany przez koszenie, zamiatanie, zbieranie, grabienie, itp. (pkt 1), odgarnianie śniegu i błota pośniegowego w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów (pkt 2) oraz uprzątnięcie z chodnika piasku lub kruszywa użytego do likwidacji śliskości po ustaniu przyczyny jego stosowania.

Niezgodne z prawem jest powyższe rozwiązanie, według którego właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., 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. Ponadto wskazać należy, że unormowania § 3 ust. 1 i 2 Uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek usunięcia piasku lub kruszywa użytego do ograniczenia śliskości, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia właśnie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (a więc także np. użytego piasku lub kruszywa). W odróżnieniu od cytowanego przepisu, delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Zdaniem Sądu zatem, słuszny jest zarzut, że w oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania, czy nawet ograniczania śliskości chodnika, dodatkowo zobowiązując ich do usuwania użytego w tym celu piasku, a nadto wskazania terminu wykonania obowiązku poprzez określenie "niezwłocznie".

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie w § 5 ust. 1 pkt 3 regulaminu możliwości mycia samochodów jedynie w części obejmującej nadwozie oraz ograniczenie w § 3 ust. 2 pkt 1 regulaminu możliwości naprawy pojazdów do naprawy w sposób niestwarzający uciążliwości, 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 i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami samochodowymi. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. upoważnia Radę do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. 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. Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. wynika, że w Regulaminie Gmina winna określić wymagania w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie określać nakazy, np. w zakresie mycia wyłącznie nadwozi samochodowych, jak w niniejszej sprawie. Jak słusznie zarzucono w skardze, ustawa nie upoważnia organu uchwałodawczego

do wprowadzenia tego rodzaju generalnych ograniczeń w zakresie możliwości mycia pojazdów samochodach. Ponadto, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d.u.c.p.g. upoważnia Radę do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, była dopuszczalna. Tymczasem ograniczając możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, jedynie do naprawy pojazdów należących wyłącznie do właściciela nieruchomości jak i wprowadzając ograniczenie w naprawie pojazdu samochodowego poza warsztatami naprawczymi "w sposób nieuciążliwy" wykracza poza dyspozycję ustawową art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Ponadto narusza § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej poprzez użycie nieostrych sformułowań ("w sposób nieuciążliwy"). Akty prawa miejscowego winny być bowiem formułowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów. Posługiwanie się pojęciami nieostrych narusza wskazane zasady tworzenia aktów prawnych.

Za zasadny Sąd uznał również zarzut naruszenia art. 4 ust.2 pkt 2 u.c.p.g poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wskazanie w § 6 ust. 6 oraz w § 8 ust. 4 zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne i kosze uliczne określonych rodzajów odpadów.

Słuszne jest stanowisko Prokuratora, że Rada wykroczyła poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 3b.u.c.p.g. W delegacji ustawowej art. 4 ust. 2.u.c.p.g. mowa jest bowiem o odpadach komunalnych oraz nieczystościach ciekłych. Także przepis art. 5 ust. 1 pkt 3b.u.c.p.g. 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 wskazanych w ww. przepisach regulaminu, odnoszą się przepisy odrębne, w szczególności ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (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.

Z tego samego powodu za zasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 u.c.p.g poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 9 obowiązku odrębnego gromadzenia nieczystości ciekłych oraz gnojówki i gnojowicy w przypadku prowadzenia działalności rolniczo-hodowlanej bez ustawowego upoważnienia. Obowiązek oddzielnego gromadzenia ścieków bytowych i gnojówki (gnojowicy) nie został wymieniony przez ustawodawcę w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak zatem delegacji ustawowej dla powyższej regulacji. Tym bardziej, że zagadnienie to zostało uregulowane w innym akcie prawnym rangi ustawowej - ustawie z 10 lipca 2007r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2015 r., poz. 625).

Jako istotnie naruszający prawo ocenić należy § 17 zaskarżonej uchwały, w którym nałożono na właścicieli nieruchomości, na której organizowana jest impreza masowa obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów, po jej zakończeniu. Należy bowiem wskazać, że art. 4 u.c.p.g. nie daje podstaw do uchwalenia przepisów dotyczących utrzymania czystości w związku ze szczególną sytuacją, jaką jest impreza lub zgromadzenie publiczne. Jak wyżej podniesiono art. 4 ust. 2 zawiera zamknięty katalog zagadnień, które powinna regulować uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, analiza wskazanego przepisu nie daje natomiast podstaw do objęcia swoim przedmiotem kwestii związanych z porządkiem i czystością na imprezach publicznych. Zauważyć należy, że odpowiednie regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (DZ.U. 2018 poz. 1870).

Uzasadniony, zdaniem Sądu, jest także zarzut naruszenia art. 4 ust.2 pkt 2 u.c.p.g poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 19 ust. 2 i 3 regulaminu warunków przetrzymywania pojemników na odpady. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy upoważnia Radę Miasta do określenia w regulaminie wyłącznie warunków rozmieszczania pojemników na opady komunalne i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a nie do stanowienia w zakresie miejsc gromadzenia odpadów. Wprowadzenie do treści przedmiotowej uchwały powyższych postanowień oznacza rozszerzenie w sposób nieuprawniony obowiązków właścicieli nieruchomości, określonych w art. 5 ust 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Odnośnie zarzutu dotyczącego wprowadzenia w § 23 ust. 3 zakazu wprowadzania zwierząt domowych w określone miejsca, należy wskazać, że powyższy zakaz nie znajduje ustawowego upoważnienia w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Celem wprowadzenia przepisów odnoszących się do właścicieli zwierząt jest ochrona przed zagrożeniem z ich strony i uciążliwością dla innych oraz ochrona przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzane przepisy muszą

jednak zachować proporcje pomiędzy celem, jakiemu służą i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, zwłaszcza o randze konstytucyjnej. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw, a takim jest prawo do przebywania w miejscu publicznym, a więc również w piaskownicy, mogą mieć jedynie ustanawiane w ustawie. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnił Rady Gminy do formułowania zakazu wstępu ze zwierzętami w określone miejsca, lecz do ustalenia takiego sposobu postępowania z nimi, aby pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku był nieuciążliwy i bezpieczny dla innych ludzi (por. wyr. WSA w Bydgoszczy z 11 maja 2011r., sygn. akt II SA/Bd 193/11, WSA w Poznaniu z 9 października 2013r., sygn. akt IV SA/Po 725/13, dostępne CBOSA). W świetle powyższej argumentacji, Rada Gminy w przepisie § 17 ust. 3 Regulaminu wykroczyła poza ustawowe upoważnienie przewidziane w powyższym przepisie ustawy.

Podobnie, za nieznaające ustawowego upoważnienia w u.c.p.g. należy uznać zawarte w § 24 ust. 1 i ust. 2 uchwały regulacje dotyczące odpowiedzialności właścicieli zwierząt za ich zachowanie oraz sposobów postępowania ze zwierzętami bez opieki. Celem Regulaminu, w części, która dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, nie jest ustalanie zasad odpowiedzialności za zachowanie tych zwierząt, ale ustalenie takich reguł zachowania (obowiązków), które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony tych zwierząt. Słusznie wskazuje skarżący, że regulacja ta pozostaje nadto w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującym przepisem art. 431 kodeksu cywilnego. Zasady odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, określone w kodeksie cywilnym są kompletne, a Rada Gminy nie ma żadnej kompetencji do ich modyfikacji. Ponadto zaś, zagadnienia dotyczące postępowania ze zwierzętami pozostawionymi bez opieki reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r. poz. 1840), zatem Rada Gminy nie ma kompetencji, by uregulowania te powtarzać, a tym bardziej modyfikować.

Do istotnego naruszenia prawa doszło także w postanowieniach § 25 ust. 2 i 3 uchwały, zgodnie z którymi utrzymanie zwierząt gospodarskich będzie prowadzone z zachowaniem warunków sanitarno – higienicznych i nie może powodować uciążliwości. Art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., dotyczy normowania "wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Kwestię uciążliwości powodowanych przez właściciela nieruchomości w związku z korzystaniem z niej regulują przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 144 k.c., który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, czy przepisy kodeksu wykroczeń dotyczące zakłócania spokoju publicznego (art. 51 k.w.). Zatem już z tego powodu Rada Gminy, regulując kwestię ewentualnej uciążliwości, dla innych współużytkowników nieruchomości oraz użytkowników nieruchomości sąsiednich posesji przekroczyła swoje kompetencje. Nadto stopień ogólności i pojęciowej nieostrości i abstrakcyjności omawianego przepisu Regulaminu, pozwala uznać, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z celem i przedmiotem regulacji uchwalonego Regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku (por. wyr. NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 3039/15; CBOSA).

Mając na uwadze powyższe Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy: § 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 3, § 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1 i 3, § 6 ust. 6 i ust. 9, § 8 ust. 4, § 17, § 19 ust. 2 i ust. 3, § 23 ust. 3, § 25 ust. 2 i ust. 3 narusza w stopniu istotnym prawo i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w pkt I wyroku.

W pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił skargę.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska