

II SA/Go 784/14 - Wyrok

Data orzeczenia	2014-12-04
Data wpływu	2014-11-05
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
Sędziowie	Aleksandra Wieczorek /przewodniczący sprawozdawca/ Grażyna Staniszevska Michał Ruszyński
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	Samorząd terytorialny
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1269; art. 1 § 1; Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 3 § 2 pkt 5, art. 147 § 1 i § 2, art. 152; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 1399; art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 4 ust. 1, ust. 2 pkt 1 lit. b, pkt 4, pkt 6-8, ust. 3; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Aleksandra Wieczorek (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Grażyna Staniszevska Sędzia WSA Michał Ruszyński Protokolant st. sekr. sąd. Agata Przybyła po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2014 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego na uchwałę Rady Miejskiej z dnia 31 stycznia 2007 r., Nr 23/IV/07 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7, § 9 ust. 1, 2, 3, 4 i 5, § 10, § 14, § 15, § 16 ust. 1 i 2, § 17, § 19, § 20, § 21, § 23, § 24, § 25 ust. 1 i 3, § 26, § 27 i § 28 zaskarżonej uchwały, II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Rada Miejska na sesji w dniu 31 stycznia 2007 r. podjęła uchwałę Nr 23/IV/07 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Uchwała ta opublikowania została w Dzienniku Urzędowym Województwa z 2007 r., nr 19, poz. 279.

Pismem z dnia [...] października 2014 r. Prokurator Rejonowy złożył skargę na tę uchwałę w części obejmującej: §2 ust.1; §3 ust. 1,2,3; §4 ust.1,2,3; §5 pkt 1,2,3,4,5,6, 7,8,9,10,11; §6 ust.1,2; §7; §9 ust.1,2,3,4,5; §10 ust.1,2,3,4,5,6,7,8,9; §14 ust. 1,2,3; §15 ust. 1,2,3; §16 ust. 1,2; §17; §18; §19; §20 ust.1,2,3,4,5; §21, §22; §23, §24, §25 ust. 1,3; §26; §27 ust. 1,2,3,4; §28.

Skarżący uchwale zarzucił:

1. 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 ust. 1 uchwały definicji pojęć, zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach lub innych ustawach oraz wprowadzeniu, bez upoważnienia ustawowego, własnych definicji pojęć.

2. istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wyliczenie w §3 ust.1 grupy podmiotów, które obowiązane są stosować regulamin, co stanowi zawężenie dyspozycji ustawowej, która

zakres obowiązywania regulaminu określa jako "teren gminy",

3. istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust.2 tej ustawy, poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona tj.

- zobowiązanie do wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub dodatkowo w worki o pojemności uwzględniającej częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów z nieruchomości (§ 3 ust. 1 pkt 1 regulaminu),

- zobowiązanie do utrzymywania w należyтым stanie sanitarnym pomieszczeń na odpady (§3 ust.1 pkt 2 regulaminu),

- zobowiązanie do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadkach określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (§3 ust. 1 pkt 3 regulaminu),

- zobowiązanie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości oraz określenie że usuwanie błota, śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie, natomiast innych zanieczyszczeń w miarę potrzeby (§3 ust. 1 pkt 4 regulaminu),

- zobowiązanie do usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości (§ 3 ust. 1 pkt 5 regulaminu),

- zobowiązanie do usuwania ze ścian budynków, ogrodzeń i innych obiektów, ogłoszeń, plakatów, napisów, rysunków, itp. umieszczonych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa (§ 3 ust. 1 pkt 6 regulaminu),

- zobowiązanie do niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji budynków – (§3 ust. 1 pkt 7 regulaminu),

- zobowiązanie do dokonywania wg potrzeb wymiany piasku w piaskownicach (§3 ust. 1 pkt 8 regulaminu),

- zobowiązanie do utrzymywania pojemników na odpady komunalne w stanie porządkowym, sanitarnym i technicznym, umożliwiającym korzystanie z nich bez przeszkód i bez powodowania zagrożeń dla zdrowia użytkowników (§3 ust. 1 pkt 9 regulaminu),

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do prowadzenia selektywnej zbiórki następujących odpadów: komunalnych, ulegających biodegradacji, wielkogabarytowych, budowlanych, niebezpiecznych, szkła, tworzyw sztucznych, makulatury (§3 ust.2 regulaminu),

- ustalenie, że selektywna zbiórka odpadów powinna być prowadzona z zachowaniem ogólnych warunków usuwania odpadów określonych w regulaminie (§3 ust. 3 regulaminu),

4. określenie w § 4 ust. 1,2,3 regulaminu zasad i czasu uprzątnięcia śniegu, lodu i sopli dachowych oraz wskazanie rodzaju materiałów, których należy użyć w przypadku wystąpienia śliskości na chodniku,

5. istotne naruszenie prawa materialnego - art. 4 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. poprzez uregulowanie w określonych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały kwestii wykraczających poza upoważnienie ustawowe tj.

- ustalenie, że zabrania się wywozu wszelkich odpadów do lasu, palenia ich oraz zasypywania nimi rowów melioracyjnych (§5 pkt 1 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się niszczenia lub uszkodzania obiektów małej architektury, trawników oraz zieleńców, urządzeń wyposażenia placów zabaw, urządzeń do zbierania odpadów, obiektów przeznaczonych do umieszczania reklam i ogłoszeń, obiektów stanowiących element infrastruktury komunalnej (§ 5 pkt 2 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się spalania odpadów niebezpiecznych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynków (§ 5 pkt 3 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się umieszczania afiszy, reklam, nekrologów, itp. w miejscach do tego nie wyznaczonych (§ 5 pkt 4 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się malowania np. graffiti poza wyznaczonymi do tego ścianami (§5 pkt 5 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się wprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (§5 pkt 6 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się zakopywania odpadów oraz padłych zwierząt (§5 pkt 7 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych (§5 pkt 8 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego celu stacjami zlewnymi (§5 pkt 9 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (§5 pkt 10 regulaminu),

- ustalenie, że zabrania się wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni dachów, podjazdów, itp. (§5 pkt 11 regulaminu),

- ustalenie, że wprowadza się zakaz mycia pojazdów samochodowych nad rzekami, jeziorami, stawami itp. oraz poza warsztatami naprawczymi zakazuje się prowadzenia wszelkich prac blacharsko-lakierniczych (§ 6 ust. 1 regulaminu),

- ustalenie, że naprawa pojazdów samochodowych związana z ich bieżącą eksploatacją jest dozwolona na terenie nieruchomości, pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. Powstałe odpady powinny być gromadzone i usuwane zgodnie z obowiązującymi przepisami (§6 ust.2 regulaminu),

- określenie w §7 regulaminu, że do gromadzenia nieczystości ciekłych, powstających na terenie nieruchomości nieskanalizowanej, służą zbiorniki bezodpływowe, odpowiadające wymaganiom, wynikającym z przepisów odrębnych, w szczególności z ustawy Prawo

budowlane,

- ustalenie w §9 ust. 1,2,3,4,5, regulaminu minimalnej liczby i wielkości pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w oparciu o kryterium tj. liczbę lokali mieszkalnych i liczbę osób przebywających w nieruchomości,
 - ustalenie w §10 ust. 1,2,3,4,5,6,7,8,9 zasad selektywnego gromadzenia odpadów, zobowiązanie prowadzących działalność gospodarczą, w tym właścicieli sklepów, marketów, punktów gastronomicznych lub usługowych do ustawiania przed sklepami, zakładami pojemników przeznaczonych na selektywną zbiórkę odpadów,
 - wprowadzenie w §14 ust. 1,2 zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów z działalności gospodarczej z wyjątkiem odpadów komunalnych oraz zakazu spalania w pojemnikach jakichkolwiek odpadów komunalnych (także odpadów roślinnych),
 - wprowadzenie zakazu wysypywania i składowania odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz ustalenie zasad wywozu odpadów (§15 ust. 1,2,3 regulaminu),
 - nałożenie w §16 ust. 1 i 2 na właścicieli nieruchomości obowiązku udokumentowania wykonywania obowiązków opróżniania zbiorników bezodpływowych - z podaniem ilości ścieków oraz wywozu odpadów komunalnych, poprzez okazanie umowy i dowodów wpłaty, potwierdzających korzystanie z usług przedsiębiorcy, posiadającego zezwolenie burmistrza oraz obowiązku przechowywania przez okres nie krótszy niż dwa lata umów i dowodów wpłat za usługi jw.,
 - określenie w §17 zasad postępowania z odpadami ulegającymi biodegradacji oraz nakazanie kompostowania we własnym zakresie,
 - ustalenie w §18 maksymalnego poziomu odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania odpadów przez jednostki wywozowe,
 - zobowiązanie w §19 właścicieli (posiadaczy) psów i innych zwierząt domowych do zachowania środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów, przeznaczonych do wspólnego użytku,
 - zobowiązanie właścicieli psów do wyprowadzania psa w miejscach publicznych wyłącznie na smyczy oraz ustalenie, że psy agresywne (i psy rasy uznanej za agresywne)
- i niebezpieczne dla otoczenia powinny mieć założony kaganiec (§20 ust. 1 regulaminu),
- ustalenie, że zwolnienie ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w wypadku, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, a pies ma nałożony kaganiec (§20 ust.2 regulaminu),
 - zobowiązanie posiadacza psa do reagowania w sytuacjach, powodujących zakłócanie spokoju, porządku, bądź spoczynku nocnego, wywołanego uporczywym wyciem lub szczekaniem psa (§ 20 ust.3 regulaminu),
 - ustalenie, że wybiegi, kojce, budy dla psów należy lokalizować w takim miejscu, aby biegające zwierzęta swoim zachowaniem nie zakłócały korzystania z nieruchomości

sąsiednich. Ustalenie, że w przypadku braku możliwości innego usytuowania należy z trzech stron ustawić ekran sztuczny o wysokości co najmniej 2 metrów (§20 ust.4 regulaminu),

- ustalenie, że przewożenie psa środkami komunikacji publicznej jest możliwe tylko na zasadach ustalonych przez przewoźnika (§20 ust.5 regulaminu),

- wprowadzenie w §21 regulaminu zakazu wprowadzania psów, kotów i innych zwierząt domowych do sklepów, lokali gastronomicznych, obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności za wyjątkiem zakładów weterynaryjnych. Ustalenie, że postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników,

- zobowiązanie w §22 regulaminu właścicieli psów, kotów i innych zwierząt domowych do usuwania zanieczyszczeń, spowodowanych przez zwierzęta w określonych w regulaminie miejscach,

- ustalenie w §23 regulaminu zasad postępowania z bezpańskimi psami,

- ustalenie w §24 obowiązku usunięcia padłych psów i kotów,

- zawarcie w §25 ust. 1 oraz w §26 regulacji, dotyczących warunków utrzymywania gołębi oraz §25 ust. 3 zasad utrzymywania pszczoł,

- zobowiązanie w §27 ust. 1,2,3,4 właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji dwukrotnie w ciągu roku (wiosną i jesienią) w określonych terminach, określenie, że właściciele nieruchomości mają obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na terenie własnych nieruchomości na własny koszt. Zobowiązanie właścicieli ferm drobiowych, zakładów przetwórstwa spożywczego, tuczarni, itp. do przeprowadzania deratyzacji, co najmniej raz w roku i wg potrzeb,

- ustalenie §28, że naruszenie obowiązków zawartych w regulaminie, zgodnie z art.10 ust.2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podlega karze grzywny.

W oparciu o te zarzuty skarżący, powołując się na przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. powoływanej dalej jako: ppsa) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w kwestionowanym skargą zakresie.

W motywach skargi wywodził, iż zaskarżona uchwała, wydana na podstawie upoważnienia zawartego w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej jako: ustawa o ucipg), jest aktem prawa miejscowego i przynależy do źródeł prawa, powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Taki akt ma charakter zależny, nie może zatem normować materii, uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W ocenie Prokuratora, analiza zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej pozwala na stwierdzenie, iż rażąco narusza ona art. 4 ustawy o ucipg.

Rażącym naruszeniem prawa jest 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. Przepisy regulaminu mają na celu tylko "uzupełnienie" przepisów rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki wymienionych w nim podmiotów i z tego powodu nie jest dozwolone dokonywanie w nim powtórzeń i modyfikacji pojęć prawnych, użytych w innych aktach normatywnych, powszechnie obowiązujących.

Prokurator wskazał, że w § 3 ust.1 uchwały określono grupę osób, które obowiązują regulamin, co stanowi zawężenie dyspozycji ustawowej, określającej zakres obowiązywania regulaminu jako "teren gminy". Przepis art. 4 ustawy o uciąg nie zawiera upoważnienia do podmiotowego określenia zakresu obowiązywania uchwalonego prawa miejscowego. Rada Miejska wyliczając grupy osób, które zobowiązane są stosować regulamin, dokonała podmiotowego ograniczenia zakresu obowiązywania regulaminu, dotyczącego utrzymania czystości i porządku w gminie zawężając tym samym dyspozycję ustawową. Ustawodawca bowiem sam określił zakres obowiązywania przedmiotowego regulaminu i nie ma potrzeby ponownie regulować tej kwestii od strony podmiotowej.

Zdaniem Prokuratora, w § 3 ust. 1,2,3 uchwały na właścicieli nieruchomości, najemców, właścicieli lokali nałożono obowiązki i zakazy, do których określenia Rada nie była upoważniona, będące powtórzeniem unormowań, zawartych w ustawie o uciąg oraz wykraczających poza ustawowe unormowanie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii, nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu kształtowania stanu prawnego, uwzględniającego między innymi specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie.

W ocenie urzędu prokuratorskiego, analiza kolejnych regulacji zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska przekroczyła delegację ustawową, poprzez określenie w §4 ust. 1,2,3 zasad i czasu uprzątkowania śniegu, lodu i sopli dachowych oraz wskazanie rodzaju materiałów, których należy użyć w przypadku wystąpienia śliskości na chodniku.

Przekroczeniem uprawnienia wynikającego z dyspozycji art. 4 ust.2 ustawy o uciąg są uregulowania zawarte w §5 pkt od 1 do 11, §6 ust. 1,2, §7 w sytuacji gdy powołany przepis zawiera ustawy zamknięty katalog kwestii, które ma określać regulamin. Przepis ten daje radzie gminy kompetencje do regulacji ściśle określonych kwestii, bez stosowania wykładni rozszerzającej, co oznacza, iż regulaminem nie można wprowadzać dowolnych nakazów i zakazów. Ustalenie w §9 ust. 1,2,3,4,5 regulaminu minimalnej liczby i wielkości pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w oparciu o kryterium liczby lokali mieszkalnych i liczby osób przebywających w nieruchomości, w §10 ust. 1,2,3,4,5,6,7,8,9 ustalenie zasad selektywnego gromadzenia odpadów, zobowiązanie prowadzących działalność gospodarczą, w tym właścicieli sklepów, marketów, punktów gastronomicznych lub usługowych do ustawiania przed sklepami, zakładami pojemników przeznaczonych na selektywną zbiórkę odpadów, wprowadzenie w §14 ust. 1,2 zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów z działalności gospodarczej z wyjątkiem odpadów komunalnych oraz zakazu spalania w pojemnikach jakichkolwiek odpadów komunalnych (także odpadów roślinnych), wprowadzenie zakazu wysypywania i składowania odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz ustalenie zasad wywozu odpadów jak to nastąpiło w §15 ust. 1,2,3 regulaminu stanowią istotne naruszenie prawa.

W przekonaniu skarżącego, poza delegacją ustawową wykraczają także kolejne uregulowania regulaminu tj. nałożenie w §16 ust. 1 i 2 na właścicieli nieruchomości obowiązku udokumentowania wykonywania obowiązków opróżniania zbiorników bezodpływowych - z podaniem ilości ścieków oraz wywozu odpadów komunalnych, poprzez okazanie umowy i

dowodów wpłaty, potwierdzających korzystanie z usług przedsiębiorcy, posiadającego zezwolenie burmistrza oraz obowiązku przechowywania przez okres nie krótszy niż dwa lata umów i dowodów wpłat za takie usługi, określenie w §17 zasad postępowania z odpadami ulegającymi biodegradacji oraz nakazanie kompostowania we własnym zakresie, ustalenie w §18 maksymalnego poziomu odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania odpadów przez jednostki wywozowe.

Przekroczeniem delegacji ustawowej pozostaje też, w ocenie skarżącego, zobowiązanie w §19 właścicieli (posiadaczy) psów i innych zwierząt domowych do zachowania środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów, przeznaczonych do wspólnego użytku, w §20 ust. 1 zobowiązanie właścicieli psów do wyprowadzania psa w miejscach publicznych wyłącznie na smyczy oraz ustalenie, że psy agresywne (i psy rasy uznanej za agresywne) i niebezpieczne dla otoczenia powinny mieć założony kaganiec, ustalenie w § ust. 2, że zwolnienie ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w wypadku, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, a pies ma nałożony kaganiec oraz zawarte w §20 ust. 3 zobowiązanie posiadacza psa do reagowania w sytuacjach, powodujących zakłócanie spokoju, porządku, bądź spoczynku nocnego, wywołanego uporczywym wyciem lub szczekaniem psa, jak też § 20 ust. 4 regulaminu ustalający, że wybiegi, kojce, budy dla psów należy lokalizować w takim miejscu, aby biegające zwierzęta swoim zachowaniem nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich oraz ustalenie, że w przypadku braku możliwości innego usytuowania należy z trzech stron ustawić ekran sztuczny o wysokości co najmniej 2 metrów. Dotyczy to też §20 ust.4 regulaminu ustalającego, że przewożenie psa środkami komunikacji publicznej jest możliwe tylko na zasadach ustalonych przez przewoźnika. Przekroczeniem delegacji jest również wprowadzenie w §21 zakazu wprowadzania psów, kotów i innych zwierząt domowych do sklepów, lokali gastronomicznych, obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności za wyjątkiem zakładów weterynaryjnych, (postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników), a także zobowiązanie w §22 właścicieli psów, kotów i innych zwierząt domowych do usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w określonych w regulaminie miejscach, ustalenie w §23 zasad postępowania z bezpańskimi psami, ustalenie w §24 obowiązku usunięcia padłych psów i kotów oraz zamieszczenie w §25 ust. 1 oraz w §26 regulacji, dotyczących warunków utrzymywania gołębi oraz §25 ust.3 zasad utrzymywania pszczół, zobowiązanie w §27 ust. 1,2,3,4 właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji dwukrotnie w ciągu roku (wiosną i jesienią) w określonych terminach, określenie, że właściciele nieruchomości mają obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na terenie własnych nieruchomości na własny koszt. Zobowiązanie właścicieli ferm drobiowych, zakładów przetwórstwa spożywczego, tuczami, itp. do przeprowadzania deratyzacji, co najmniej raz w roku i wg potrzeb.

Poza delegację ustawową wykracza, zdaniem strony skarżącej także ustalenie §28, że naruszenie obowiązków zawartych w regulaminie, zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o ucpig, podlega karze grzywny bowiem uchwała rady gminy, ustalająca zasady utrzymania porządku i czystości w mieście i gminie nie może zawierać zagrożenia karą grzywny za nieprzestrzeganie jej postanowień.

Końcowo Prokurator wskazał, że mimo utraty przez zaskarżony regulamin ex lege mocy obowiązującej, fakt ten nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowoadministracyjnego, dotyczącego oceny legalności zapisów regulaminu. Stwierdzenie nieważności regulaminu eliminuje go bowiem z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc, tworząc stan, w jakim uznane za nieważne zapisy regulaminu nigdy nie weszły do obrotu prawnego. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały, podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności. W oparciu o takie rozstrzygnięcie przed sądem powszechnym można domagać

się w oparciu o przepis art. 4171 § 2 Kc odszkodowania za tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć. W czasie obowiązywania zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej wdrażane były postępowania o ukaranie za naruszenie przepisów regulaminu, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonym zakresie.

W odpowiedzi na skargę profesjonalny pełnomocnik organu domagał się jej oddalenia. W uzasadnieniu wywodził, iż w stanie prawnym obowiązującym w dniu jej podjęcia zaskarżona uchwała była opiniowana przez inspektora sanitarnego oraz stanowiła przedmiot oceny organu nadzoru tj. Wojewody, który nie zakwestionował jej legalności. Zdaniem pełnomocnika organu, kwestionowane zapisy uchwały uściślające obowiązki mieszkańców gminy nie stanowią istotnego naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem ich nieważności. Warunkiem legalności uchwały w sprawie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie jest zawarcie w niej wszystkich elementów o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o ucipg i takie zaskarżona uchwała zawiera. Uszczegółowienie zasad o których mowa w art. 4 nie spowodowało przekroczenia upoważnienia, a tym samym nie można mówić o istotności naruszenia prawa skutkującej nieważnością kwestionowanych regulacji. Istotność ową postrzegać bowiem należy przez pryzmat zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i skorelowanej z nią zasady proporcjonalności nadzoru. Zarzucane skargą naruszenia nie są istotne i mieszczą się w pojęciu szczegółowych zasad. Dodatkowo podkreślał, iż zaskarżona uchwał utraciła moc ex lege. Kwestionowanie obecnie jej legalności z powodów wskazanych w skardze może stanowić podstawę do uznania naruszenia prawa, ale nie do stwierdzenia nieważności uchwały.

Na rozprawie w dniu 4 grudnia 2012 r. Prokurator podtrzymał skargę w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Skarga okazała się w przeważającej części zasadna.

Stosownie do przepisu art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne powołane są do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. W myśl art. 1 § 2 tej ustawy kontrola ta sprawowana jest w oparciu o kryterium zgodności działań administracji publicznej z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres sprawowanej przez sąd administracyjny kontroli obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; powoływanej jako: ppsa).

W niniejszej sprawie przedmiot kontroli stanowiła wskazana na wstępie uchwała Rady Miejskiej, ustanawiająca regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Charakter prawny tej uchwały jako aktu prawa miejscowego wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. (powoływanej jako ustaw o ucipg), co oznacza, iż stosownie do przepisu 3 § 2 pkt 5 ppsa, podlega ona kognicji sądu administracyjnego. Wniesienie skargi na taki akt przez prokuratora, stosownie do przepisu art. 53 § 3 ppsa nie jest ograniczone żadnym terminem. Na mocy zaś art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) uprawniony jest do wniesienia skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, bez konieczności uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Stosownie do art. 147 § 1 ppsa, sąd uwzględniając skargę na uchwałę należącą do aktów o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ppsa, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części

albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Co do zasady nie stwierdza się nieważności uchwały po upływie jednego roku od dnia jej podjęcia. Jednakże wyjątek stanowi w tym względzie akt prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). W rozpoznawanej sprawie zatem data podjęcia zaskarżonej uchwały nie ma znaczenia dla możliwości orzekania o stwierdzeniu nieważności aktu prawa miejscowego.

W aspekcie zasad orzekania o bycie prawnym uchwały odnieść się należy jednak na wstępie do innej jeszcze kwestii. Z treści skargi i odpowiedzi na nią wynika, iż strony pozostają zgodne co do tego, że zaskarżona uchwała nie pozostaje już w obrocie prawnym. Zauważyć więc przyjdzie, iż podstawą prawną utraty przez nią mocy stanowił przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.) zgodnie z którym regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych regulaminów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy i mogą być zmieniane w zakresie upoważnienia zawartego w ustawie zmienianej w art. 1. Mając na uwadze, iż powyższa zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. oznacza to, iż w świetle powołanego art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej, regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach (w tym zaskarżona uchwała), wydane w oparciu o poprzednio obowiązujący art. 4 ustawy o ucipg, utraciły moc obowiązującą najpóźniej z dniem 1 stycznia 2013 r. Zatem od 2 stycznia 2013 r. zaskarżona uchwała jest aktem nieobowiązującym, wyeliminowanym z obrotu prawnego.

Okoliczność ta, jak zasadnie wskazał skarżący, nie stanowi przeszkody do dokonania oceny jej legalności przez sąd administracyjny. Utrata mocy obowiązującej ex lege przez zaskarżoną uchwałę z 31 stycznia 2007r. tj. uchwalony nią regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie, wyeliminowała go z obrotu prawnego z upływem dnia 1 stycznia 2013 r., wywierając w ten sposób skutki prawne od tej daty. Tymczasem ewentualne stwierdzenie nieważności takiego regulaminu (uchwały go wprowadzającej) na podstawie wyroku sądu administracyjnego eliminuje akt z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym (ex tunc). Stwierdzenie nieważności uchwały (regulaminu) tworzy więc stan taki jakby uchwała taka nigdy nie weszła do obrotu prawnego. W takim przypadku rozstrzygnięcia wydane na podstawie nieważnej uchwały podlegają ocenie z punktu widzenia ich legalności (art. 147 § 2 ppsa). Stwierdzenie nieważności uchwały otwiera też drogę dla możliwości dochodzenia przed sądem powszechnym odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć (art. 4171 § 2 Kodeksu cywilnego). Zauważyć należy, że kwestia dopuszczalności kontroli przez sąd administracyjny uchwał wyeliminowanych z obrotu prawnego nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok NSA z 27 lipca 2007 r., sygn. II OSK 1046/07, Lex Nr 384291; wyrok NSA z 24 maja 2007r., sygn. II OSK 233/07, Lex Nr 334309; wyrok NSA z 13 września 2006r. sygn. II OSK 58/06, Lex Nr 320905). Mimo bowiem, że zaskarżona uchwała w momencie orzekania przez sąd stanowi już nieobowiązujący akt prawny, to jednak jej uchylenie nie oznacza jeszcze, że przestała ona kształtować stosunki prawne istniejące po dacie jej uchylenia. Zmiana lub uchylenie uchwały zaskarżonej do sądu nie czyni zbędnym wydania wyroku przez sąd, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 892/10; baza orzeczeń nsa.gov.pl).

W konsekwencji poczynionych rozważań należało przyjąć, iż nieobowiązywanie uchwały Rady Miejskiej nie stanowiło okoliczności wyłączającej możliwość rozpoznania sprawy co do meritum tj. oceny legalności zaskarżonego skargą aktu. Odnosząc się w tym miejscu do stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, iż ze względu na utratę przez uchwałę mocy ex lege "obecne kwestionowanie jej legalności z powodów wskazanych w skardze, zdaniem

organu, nie stanowią istotnego naruszenia prawa" stwierdzić należy, iż stosowane przez sąd administracyjny zasady i kryterium oceny (zgodność aktu z prawem) pozostają takie same w stosunku do aktu pozostającego w obrocie i aktu już uchylonego czy pozbawionego mocy ex lege. Również okoliczność, iż zaskarżony regulamin został podjęty po zaopiniowaniu przez powiatowego inspektora sanitarnego oraz, że organ nadzoru nie wszczął wobec niego postępowania nadzorczego nie stanowi okoliczności wyłączającej sądową kontrolę jego legalności.

Należy zauważyć, iż na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 91 ustawy o sg) przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa (naruszenia istotne i nieistotne), które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Wobec braku ich ustawowego zdefiniowania konieczne pozostaje sięgnięcie do stanowiska wypracowanego w tym zakresie przez doktrynę i orzecznictwo. W tej mierze w doktrynie za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (vide: wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Uważna analiza treści zaskarżonej uchwały z dnia 31 stycznia 2007 r., dokonana wg stanu prawnego obowiązującego w dacie jej podjęcia, prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy uchwalając ten akt dopuściła się istotnych naruszeń prawa, uzasadniających stwierdzenie jej nieważności w części.

Zakwestionowana skargą uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ustawy o ucipg. W dacie jej uchwalania przepis ust. 2 art. 4 stanowił (vide: Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm. wynikającymi z Dz.U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1042 oraz Nr 180, poz. 1495), iż "regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych, odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych i odpadów z remontów,

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 urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów

komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów;
- 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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.

3. Rada gminy dostosuje regulamin do gminnego planu gospodarki odpadami w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od daty uchwalenia tego planu".

Podkreślić należy, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia omawianego regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tym akcie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym, wynikającym z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o upicg. Zatem katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, pozostaje zamknięty. Przepis ust. 2 art. 4 precyzuje więc zagadnienia, jakie powinny być zawarte w uchwalanym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku. Określone tym przepisem kwestie, jakie podlegają uregulowaniu przez gminnego uchwałodawcę mają charakter wyczerpujący, co oznacza, że w regulaminie nie można zamieszczać postanowień wykraczających poza wymienione zagadnienia. Z drugiej strony, uchwalony regulamin powinien obejmować wszystkie wymienione w powołanym przepisie kwestie. Warto również zauważyć, co podkreślił NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 (vide: baza orzeczeń nsa.gov.pl), iż konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada. Skoro więc elementy wskazane w powyższym przepisie mają charakter wyczerpujący, niedopuszczalna pozostaje wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (vide: wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07 baza orzeczeń nsa.gov.pl). Organ stanowiący gminy nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet gdy cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (vide: wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14; baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Za ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych uznać należy też pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011r., sygn. akt IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008r., sygn. akt II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011r., sygn. akt II SA/Wr 300/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010r., sygn. akt II SA/Sz 424/10 baza orzeczeń nsa.gov.pl). Powyższe stanowisko znajduje dodatkowe oparcie w treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908) – stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzona ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji. (vide: wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, LEX nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12; baza orzeczeń.nsa.gov.pl).

W świetle poczynionych rozważań zasadne pozostawało stanowisko skarżącego, iż przepisy § 2 ust. 1 pkt 3-10 (zawierające definicje: odpadów komunalnych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów ulegających biodegradacji, posiadacza odpadów, odpadów niebezpiecznych, przedsiębiorstwa wywozowego, właściciela nieruchomości, działki siedliskowej) istotnie naruszają prawo. Delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o upicg nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach pojęć, którymi posługuje się ustawa, bądź które zostały przez ustawę zdefiniowane. Nadto w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzeniem, ani nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Rada nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, iż ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Inną sprawą jest poszukiwanie definicji pojęcia w aktach pokrewnych i jej stosowanie. W takim przypadku jeżeli ustawa odsyła do stosowania przepisów innej ustawy, gdzie to pojęcie jest zdefiniowane, to akt wykonawczy nie może wprowadzać odmiennej regulacji, gdyż zasada języka prawnego nakazuje rozumieć tak zwroty, jak to ustawodawca sformułował. Podsumowując - delegacja

ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach określonych pojęć, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy.

Regulamin utrzymania porządku i czystości obowiązuje na terenie gminy i do przestrzegania jego postanowień obowiązany jest każdy, kto znajdzie się w okolicznościach objętych zakresem stosowania zawartych w nim norm prawnych. Nie zachodzi zatem potrzeba regulowania tej kwestii od strony podmiotowej. Wbrew stanowisku skarżącego wadliwość § 3 ust. 1 kontrolowanego regulaminu nie sprowadza się do "zawężenia dyspozycji ustawowej, która zakres obowiązywania regulaminu określa jako teren gminy". Zważyć bowiem należy, iż przepis § 1 regulaminu jednoznacznie precyzuje, zakres obowiązywania regulaminu stanowiąc o jego obowiązywaniu na terenie gminy. Kwestionowany skargą § 3 ust. 1 regulaminu skierowany jest do "właścicieli nieruchomości, najemców i właścicieli lokali" i precyzuje w pkt 1-9 obowiązki tych podmiotów w zakresie "utrzymania na ich terenie porządku, czystości oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego". Oceniając legalność tej regulacji zauważyć należy, iż ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa (vide: art. 1 ust. 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania porządku i czystości (...). Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o upig - ilekroć w ustawie mowa jest o właścicielach nieruchomości należy przez to rozumieć współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością). Zakres podmiotowy obowiązków wskazanych w ustawie o upig dotyczy zatem właścicieli nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy. W konsekwencji również podmiotem obowiązków wynikających z regulaminu podjętego na podstawie art. 4 tej ustawy, mogą być właściciele nieruchomości we wskazanym rozumieniu. Wskazanie w regulaminie, iż obowiązki te dotyczą też najemców pozostaje w sprzeczności z art. 2 pkt 4 ustawy zgodnie z którym pod pojęciem "właściciele nieruchomości" rozumieć należy z mocy ustawy także inne podmioty władające nieruchomością przez co należy rozumieć posiadaczy nieruchomości samoistnych i zależnych (art. 336 Kc) jak np. jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą nieruchomością. Odnośnie zaś właścicieli lokali wskazać należy na przepis art. 2 ust. 3 ustawy o upig zgodnie z którym jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), a właścicieli lokali dopiero, jeżeli zarząd nie został wybrany. Nałożenie obowiązków o jakich mowa w § 3 ust. 1 regulaminu na najemców oraz wprost na właścicieli lokali w budynkach o jakich mowa w art. 2 ust. 3 stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów ustawy o upig, przez zmodyfikowanie zakresu podmiotowego obowiązywania regulaminu, skutkujące stwierdzeniem ich nieważności.

W odniesieniu do § 3 ust. 1 regulaminu wskazać należy, iż obowiązki właścicieli nieruchomości zostały uregulowane w rozdziale 3 ustawy o upig (art. 5 i nast.). Mając na uwadze te regulacje oraz poczynione powyżej rozważania ogólne stwierdzić należy iż regulamin utrzymania porządku i czystości nie może powtarzać ani modyfikować treści obowiązków właścicieli nieruchomości wynikających wprost z ustawy o upig jak i z innych ustaw. Tymczasem porównanie treści § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz 9 regulaminu z treścią regulacji art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4 ustawy o upig prowadzi do wniosku, iż w regulaminie doszło do niedopuszczalnego powtórzenia i modyfikacji regulacji ustawowych statuujących obowiązki właścicieli nieruchomości.

W myśl pkt 1 lit. a i b cytowanego art. 4 ust. 2 ustawy o upig regulamin może wprowadzać obowiązek prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania

odpadów komunalnych oraz obowiązek uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy. I tak zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Zatem nałożenie tego samego obowiązku w zaskarżonym regulaminie (pkt 1, 2 i 9 ust. 1 § 3 regulaminu) stanowi powtórzenie i nieuprawnioną jego modyfikację.

Stosownie do art. 5 ust 1 pkt 2 ustawy właściciel nieruchomości ma obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Regulacja § 3 ust. 1 pkt 3 regulaminu stanowi niedopuszczalne częściowe powtórzenie oraz zmodyfikowanie ciążącego na właścicielu nieruchomości obowiązku ustawowego.

Z kolei pkt 4 ust. 1 § 3 regulaminu stanowi częściowe powtórzenie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o ucipg, zgodnie którym właściciel nieruchomości obowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Powyższy zapis został przyjęty w ramach realizowania przez radę gminy ustawowego obowiązku określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o ucipg).

Skoro sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne. Ustawodawca w cyt. art. 5 ust. 1 pkt 4 wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu "do części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego" stanowi zatem również naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy.

Ponadto brak w ramach delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może bowiem wprowadzać obowiązku uprzątnięcia przez właściciela nieruchomości śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości nie służących do użytku publicznego. Za taką strefę nie można uznać zaś dachów i gzymsów, okapów, rynien nawet

jeśli miałyby wystawać nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 listopada 2013 r.; II SA/Go 869/13; baza orzeczeń nsa.gov.pl). W konsekwencji za istotnie naruszający prawo należało uznać przepis pkt 5 ust. 1 § 3 regulaminu.

Poza delegację art. 4 ust. 2 ustawy o ucipg wykracza również, w ocenie Sądu, przepis pkt 6 ust. 1 § 3 regulaminu stanowiący o usuwaniu ze ścian budynków ogrodzeń i innych obiektów ogłoszeń, plakatów, napisów rysunków umieszczanych tam bez zachowania trybu przewidzianego przepisami prawa.

Tego typu obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości nie mieszczą się ramach uprawnień rady gminy do ustalania wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy. W szczególności wymagania dotyczące usuwania określonych rzeczy, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, mogą dotyczyć jedynie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Umieszczane na ścianie budynku lub w innym miejscu plakaty, ogłoszenia i rysunki nie mogą być traktowane jako zanieczyszczenia, które właściciel ma obowiązek usuwać, gdyż jest to kwestia estetyki danej nieruchomości. Co również istotne, obowiązek usuwania jakichkolwiek zanieczyszczeń obejmuje wyłącznie części nieruchomości służące do użytku publicznego, a niewątpliwie nie można w sposób automatyczny ściany budynku, czy też ogrodzenia, kwalifikować jako części nieruchomości służącej do użytku publicznego (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2011 r. II SA/GD 618/11 baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 ppkt a ustawy daje radzie gminy upoważnienie wyłącznie do szczegółowego określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości obejmujących prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów z remontów. Przekraczając delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 ustawy jest zatem nałożenie w pkt 7 ust. 1 § 3 regulaminu na właściciela nieruchomości obowiązku niezwłocznego usuwania z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji budynków. Związane z odpadami obowiązki podmiotów świadczących usługi w zakresie budowy, rozbiórki i remontu obiektów tj. wytwórców odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, zawiera ta właśnie ustawa o odpadach. Zatem organ stanowiący gminy nie może bez ustawowego upoważnienia przerzucać wszystkich obowiązków związanych z usuwaniem z terenu nieruchomości materiału rozbiórkowego i resztek materiałów budowlanych, powstałych w wyniku remontu i modernizacji lokali i budynków, na właścicieli nieruchomości dodatkowo w sytuacji gdy przepis art. 5 ust. 2 obowiązki określone w ust. 1 na terenie budowy nakłada na wykonawcę robót budowlanych.

Poza ramy delegacji ustawowej wykracza również pkt 8 ust. 1 § 3 regulaminu, określający obowiązek dokonywania wg potrzeb wymiany piasku w piaskownicach w sytuacji gdy regulowanie kwestii takich nie zostało przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r. II SA/GL 258/14; baza orzeczeń nsa.gov.pl).

W ust. 2 § 3 regulaminu wprowadzony został obowiązek prowadzenia przez właścicieli nieruchomości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ulegających biodegradacji, wielkogabarytowych, budowlanych niebezpiecznych, ze szkła, tworzyw sztucznych, papieru, tektury oraz odpadów niebezpiecznych. Obowiązek selektywnej zbiórki odpadów uregulowany został w sposób odbiegający od upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, a to poprzez zaniechanie wskazania, iż przede wszystkim chodzi o odpady komunalne, w tym powstające w gospodarstwach domowych odpady niebezpieczne, a nie o odpady jakiegokolwiek niebezpieczne, a tym bardziej o odpady niebezpieczne w rozumieniu jakie

nadano temu pojęciu w § 2 pkt 7 regulaminu, definiując pojęcie odpadów niebezpiecznych i modyfikując jej w stosunku do definicji zawartej w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251). W konsekwencji również przepis ust. 3 § 3 regulaminu uznany być musi za istotnie naruszający prawo.

Zakwestionowany kolejno skargą § 4 regulaminu, stanowiący o sposobie uprzątnięcia chodnika ze śniegu i lodu także przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy. Skoro bowiem ustawodawca uregulował kwestię utrzymywania czystości chodników położonych wzdłuż nieruchomości w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy upoważniającej, obligując właścicieli tychże nieruchomości do "uprzątnięcia" z nich błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to brak jest w związku z tym podstawy w ramach wskazanej delegacji ustawowej do nałożenia na nich obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu usunięcie lub ograniczenie śliskości chodnika np. przez posypywanie go materiałami szorstkimi bez dodatku środków chemicznych, jak to uczyniono w § 4 ust. 1 pkt 2 regulaminu, wskazywania sposobu uprzątnięcia chodnika (pkt 1) i wprowadzania zakazów jak w pkt 3 § 4 regulaminu. W kwestii usuwania sopli dachowych powstałych w rejonie chodnika (ust. 2 § 4) jako obowiązku również przekraczającego delegację ustawową odwołać się należy do wywodów dotyczących § 3 pkt 5 regulaminu.

W ocenie Sądu, istotnie naruszające prawo pozostają też regulacje zawarte w § 5 regulaminu wprowadzające sprecyzowane w jedenastu punktach zakazy obowiązujące na terenie gminy. Ich ustanowienie nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o uciąg. Nadto nie znajduje uzasadnienia w ustawie upoważniającej powtarzanie w regulaminie jako akcie wykonawczym zakazów wynikających z odrębnych aktów prawnych rangi ustawowej. Zatem za niezgodny z prawem należy uznać wprowadzony w § 5 pkt 1 regulaminu zakaz wywozu wszelkich odpadów do lasu, palenia ich oraz zasypywania nimi rowów melioracyjnych. Zakaz taki wynika z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w zakresie zanieczyszczania lasów także z art. 162 Kodeksu wykroczeń. Podobnie zakaz niszczenia lub uszkodzenia obiektów małej architektury, trawników, zieleńców, urządzeń wyposażenia placów zabaw (...) z pkt 2 wynika z przepisów rozdziału XVII (wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego) Kodeksu wykroczeń. Również wprowadzenie zakazów spalania odpadów niebezpiecznych na powierzchni ziemi oraz w instalacjach grzewczych budynku (pkt 3), umieszczania afiszy, reklam, nekrologów, ogłoszeń itp. w miejscach do tego nie przeznaczonych (pkt 4) malowania np. graffiti poza wyznaczonymi do tego ścianami (pkt 5), wyprowadzania psów na tereny przeznaczone dla zabaw dzieci i uprawiania sportu (pkt 6), zakopywania padłych zwierząt (pkt 7), indywidualnego wywożenia i wysypywania odpadów stałych (pkt 8), wylewania nieczystości ciekłych poza wyznaczonymi do tego stacjami zlewnymi (pkt 9), indywidualnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości (pkt 10), wykorzystywania nieczynnych studni kopanych do gromadzenia odpadów, nieczystości ciekłych i wód opadowych spływających z powierzchni nieruchomości (pkt 11) jak potwierdza orzecznictwo sądowe (vide: wyrok WSA w Gdańsku II SA/Gd 482/12, wyrok WSA w Poznaniu IISA/Po 916/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 869/13, wyrok WSA w Olsztynie II SA/OI 918/10, wyrok WSA w Poznaniu IVSA/Po 792/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 1076/12, wyrok WSA w Gdańsku IISA/Gd 428/12, wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 625/12, wyrok WSA w Olsztynie II SA/OI 368/13, wyrok WSA we Wrocławiu IISAWr 527/06 vide: baza orzeczeń nsa.gov.pl.) nie znajduje umocowania w przepisach art. 4 ust. 2 ustawy, stanowiąc przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o uciąg i wkroczenie w regulacje kodeksu wykroczeń, ustawy prawo wodne czy ustawy o odpadach.

Podobny zarzut postawić należy § 6 regulaminu wprowadzającemu zakaz mycia pojazdów samochodowych nad rzekami, jeziorami, stawami itp. jak i zakaz prowadzenia prac blacharsko - lakierniczych poza warsztatami. Przepis w ust. 1 § 6 regulaminu nie zawiera koniecznych

uregulowań, określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1 c ustawy, czyli wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Omawiana norma kompetencyjna nie upoważnia do stanowienia jakichkolwiek zakazów, ale jedynie do wskazania warunków wykonywania tych czynności poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada winna była zatem ustalić gdzie i pod jakimi warunkami można umyć samochód poza myjniami (vide: wyrok WSA w Opolu II SA/Op 679/06 baza orzeczeń nsa.gov.pl). W zakresie ustalenia zasad na jakich można naprawić samochód poza warsztatami naprawczymi zapisy regulaminu wkraczają w materię uregulowaną inną ustawą w zakresie w jakim wprowadzają warunek niepowodowania uciążliwości dla sąsiadów. Obowiązek niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości wynika bowiem z prawa sąsiedzkiego (art. 144 Kodeksu cywilnego). Powyższe świadczy o braku realizacji delegacji ustawowej w omawianym zakresie jak i jej przekroczeniu, a w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności ust. 1, a także ust. 2 dodatkowo w zakresie w jakim zawarto w nim regulacje dotyczące gromadzenia i usuwania odpadów.

Umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy nie znajduje również regulacja § 7 regulaminu

wskazująca sposób gromadzenia oraz wymagania dla służących temu celowi zbiorników bezodpływowych przez odesłanie do ustawy Prawo budowlane. W istocie przepis ten powtarza regulację art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy, stanowiący, że do obowiązków właścicieli nieruchomości należy gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych.

Jeśli zaś chodzi o kwestię odprowadzania ścieków to art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o ucipg wskazuje, że regulamin określać powinien szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące "częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego". W ramach wskazanej delegacji ustawowej nie mieści się określenie warunków i metod gromadzenia nieczystości ciekłych.

W § 9 regulaminu – wbrew dyspozycji przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o ucipg rada gminy dokonała określenia minimalnej liczby i wielkości pojemników do zbierania odpadów w oparciu o przesłanki nie przewidziane w powyższym przepisie tj. od ilości "mieszkań, lokali mieszkalnych czy liczby pracowników" w sytuacji gdy przepis uzależnia powyższe regulacje regulaminowe od średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych urządzeń. W § 9 wprowadzony został też bezpodstawnie obowiązek "stosowania worków z tworzyw sztucznych zakupionych w firmie zajmującej się wywozem odpadów komunalnych" oraz pojemników lub kontenerów "zakupionych lub wypożyczonych w przedsiębiorstwie zajmującym się wywozem odpadów".

Odnosnie § 10 regulaminu wprowadzającego dla właścicieli wszystkich nieruchomości obowiązek prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów, zważyć należy, iż analiza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o ucipg wskazuje, że ustawodawca nie upoważnił organu uchwałodawczego gminy do egzekwowania wyłącznie selektywnego zbierania odpadów ani do uwarunkowania działań związanych z zapewnieniem odbioru odpadów komunalnych np. ustawienia pojemników do zbierania odpadów wspólnie dla dwóch lub więcej nieruchomości od wskazanego w uchwale, czy narzuconego jej postanowieniami sposobu zachowania się właścicieli nieruchomości. Rada gminy postanowieniami wprowadzonymi do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może też obligować adresatów uchwały do czynności, których ustawodawca nie uwzględnił w upoważnieniu do wydania aktu wykonawczego, tak jak nastąpiło to regulacjach omawianej jednostki redakcyjnej (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 października 2014 r. II SA/Wr 546/14 nie publik.).

Zasadne pozostawało zakwestionowanie przez skarżącego § 14 regulaminu. Zgodnie z tym przepisem zabrania się gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, resztek farb, przeterminowanych leków, baterii, akumulatorów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych, a także odpadów z działalności gospodarczej (ust. 1), zabrania się spalania w pojemnikach na odpady jakichkolwiek odpadów komunalnych, także odpadów roślinnych (ust. 2), a zakazy określone w ust. 1-2 stosuje się odpowiednio do koszy na odpady, ustawianych przy drogach publicznych, przystankach komunikacyjnych oraz innych terenach użytku publicznego (ust. 3). Związane z powyższymi nakazami obowiązki właścicieli nieruchomości nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., IV SA/Po 741/13 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, baza orzeczeń nsa.gov.pl). Ponadto regulacja dotycząca zakazu spalania odpadów komunalnych w pojemnikach wkracza w materię ustawową, gdyż kwestia zasad i warunków spalania odpadów została wyczerpująco unormowana w powoływanej już ustawie o odpadach z dnia z 27 kwietnia 2001 r., z której wynika generalna zasada, że odpady mogą być spalane tylko w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu.

Zawarty w § 15 ust. 1 regulaminu zakaz wysypywania odpadów i składowania odpadów komunalnych w miejscach do tego nie przeznaczonych również ingeruje w materię ustawową (zakaz wynikający z art. 8 ustawy o odpadach). Również ustawa o uciąg w art. 4 ust. 2 pkt 3 nie upoważnia do stanowienia go w regulaminie, gdyż wystarczającą w tej mierze jest regulacja art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy, formułująca obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Brak też umocowania w art. 4 ust. 2 tej ustawy do nakładania obowiązku transportu odpadów w sposób niepowodujący zanieczyszczeń i zaśmiecania terenu (ust. 2 § 15) oraz obowiązku używania przez przedsiębiorcę mającego zezwolenie burmistrza do wywozu odpadów pojazdów specjalistycznych z dopuszczeniem wywozu odpadów posegregowanych pojazdami przystosowanymi do tego celu (ust. 3). Może to wynikać ewentualnie z zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), wydanego na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy, ustalającego tego rodzaju wymagania dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Za istotnie naruszające prawo zostały też uznane przez Sąd kwestionowane skargą regulacje § 16 ust. 1 i 2 regulaminu zobowiązujące właściciela nieruchomości do udokumentowania wykonywania obowiązku opróżniania zbiorników bezodpływowych z podaniem ilości ścieków oraz wywozu odpadów komunalnych poprzez okazanie umowy i dowodów wpłaty oraz przechowywania tych dokumentów przez dwa lata jak też okazywania aktualnych umów i dowodów osobom upoważnionym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o uciąg, właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Tym samym zapis § 16 ust. 1 regulaminu stanowi powtórzenie tego przepisu, zaś ust. 2 został uchwalony z przekroczeniem kompetencji, bowiem o ile w myśl art. 6 ust. 1a rada gminy może określić inny sposób dokumentowania zawarcia umowy, o tyle nie jest uprawniona do określenia czasu przechowywania dokumentów. Istotna niezgodność z prawem omawianej jednostki regulaminu dotyczy też zamieszczenia w ust. 1 § 16 regulaminu sformułowania "(przy czym ilość odprowadzanych ścieków powinna być adekwatna do zużytej wody na cele

bytowe)" , do czego brak jest upoważnienia ustawowego.

Nie znajduje też umocowania ustawowego zapis § 17 regulaminu stanowiący o obowiązku gromadzenia odpadów ulegających biodegradacji w specjalnie do tego celu przeznaczonych pojemnikach lub kompostowanie ich we własnym zakresie (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/OI 968/07 i z dnia 28 marca 2013 r. II SA/OI 136/13; baza orzeczeń.nsa.gov.pl).

Brak jest natomiast podstaw do zakwestionowania zaskarżonego również § 18 regulaminu określającego maksymalny poziom odpadów komunalnych dopuszczanych do składowania na składowiskach odpadów. W skardze nie została przytoczona przez Prokuratora Rejonowego jakakolwiek argumentacja mająca uzasadniać żądanie stwierdzenia nieważności tej regulacji, co uniemożliwia odniesienie się do niej. W ocenie Sądu natomiast pozostaje ona w zgodzie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o ucpig, realizując wynikającą z niego delegację.

Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o ucpig regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażane jest stanowisko, że z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady gminy sformułowanie zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. IV SA/Po 784/13, wyrok z dnia 10 października IV SA/Po 492/13 Lex nr 1405115 oraz 1391056; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2012 r., II SA/Bd 130/12 baza orzeczeń nsa.gov.pl). Wskazana argumentacja odniesiona być zatem powinna także do omówionego już, jako naruszający delegację ustawową, przepisu § 5 pkt 6 regulaminu oraz do § 21 regulaminu, zabraniającego wprowadzania psów, kotów i innych zwierząt domowych do sklepów, lokali gastronomicznych, obiektów użyteczności publicznej i obsługi ludności za wyjątkiem zakładów weterynaryjnych, co nie ma zastosowania do osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. IV SA/Po 792/13 baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Zdaniem Sądu, przepisy § 20 ust.1 i 2 regulaminu naruszają zakres delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o ucpig. Ust. 1 zobowiązuje właściciela psa do wyprowadzania go w miejscach publicznych wyłącznie na smyczy, a psy agresywne lub ras uznanych za agresywne i niebezpieczne dla otoczenia powinny mieć nałożony kaganiec. Z kolei stosownie do ust. 2 zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w przypadku, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, a pies ma nałożony kaganiec. Podzielić, w ocenie Sądu, należy pogląd wypowiedziany w orzecznictwie (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12 oraz wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. II OSK 1492/12), iż upoważnienie ustawowe określiło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Kwestionowane skargą ust. 1 i 2 § 20 regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i

Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne – Dz. U. z 2003r. Nr 77, poz. 687). Poza jednakże grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. Podzielić w związku z tym należy pogląd WSA w Białymstoku wyrażony w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., że brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed 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. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. 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. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba różnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem ust. 1 i 2 § 20 nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia.

Za obarczone istotnym naruszeniem prawa uznać też należało § 19 nakładający na osoby utrzymujące psy i inne zwierzęta domowe obowiązek zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz nakładający na nich pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt oraz § 20 ust. 3 zobowiązujący posiadacza psa do reagowania w sytuacjach powodujących zakłócanie spokoju, porządku bądź wypoczynku nocnego, wywołane uporczywym wyciem lub szczekaniem psa. Kwestia niedopuszczania do zakłócenia spokoju została już uregulowana w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wskazać przy tym należy, iż wykroczenie opisane w hipotezie przywołanej normy prawnej może mieć również postać zaniechania. Jego sprawcą będzie np. posiadacz psa, nie reagujący w sposób właściwy na jego szczekanie, zakłócające spójność osób trzecich. Tym samym regulacja przepisu § 20 ust. 3 regulaminu narusza udzielone radzie upoważnienie ustawowe i wkracza w materię uregulowaną powołaną ustawą. Podobne poglądy o istotnej sprzeczności z prawem analogicznych, jak w będącego przedmiotem oceny w niniejszej sprawie zapis, zostały wypowiedziane wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 18 listopada 2009 r. II SA/Po 669/09, WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r. II SA/GI 531/07, w WSA w Łodzi

z dnia 25 stycznia 2010 r. II SA/Łd 889/09; baza orzeczen.nsa.gov.pl). O istotnej wadliwości § 19 stanowi zaś jego niekonkretność i niewykonalność nałożonych obowiązków oraz wejście zawartej w nim regulacji w materię prawa cywilnego i karnego, regulujących odpowiedzialność karną (art. 77 Kodeksu wykroczeń) i cywilną (art. 431 Kc) za szkody lub krzywdy wyrządzone brakiem nadzoru nad zwierzęciem.

Istotnym naruszeniem prawa wywołanym przekroczeniem omawianej delegacji ustawowej dotknięty jest też ust. 4 § 20 regulaminu bowiem wprowadzenie wymogów w zakresie lokalizacji wybiegów i kojców oraz bud dla psów jak też obowiązek ustawiania sztucznych ekranów o wskazanej wysokości nie znajduje w niej umocowania. Co do zaś ustępu 5, to w materii przewidzianej przez ustawodawcę w pkt 6 ust. 2 art. 4 ustawy o ucipg, nie mieści dopuszczalność ustalenia, iż przewożenie psa środkami komunikacji publicznej jest możliwe na zasadach ustalonych przez przewoźnika. Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, iż obowiązywanie regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, rozciąga się wyłącznie na teren gminy, co nie musi pokrywać się z obszarem funkcjonowania środków komunikacji publicznej. Nawet jednak gdyby hipotetycznie uznać kompetencję gminy w zakresie określania zasad przewożenia zwierząt środkami komunikacji publicznej (gminnej), to regulacja regulaminowa przekazująca te kompetencje przewoźnikom stanowiłaby niedopuszczalną subdelegację dla innego podmiotu niż uprawniony do określenia takich zasad (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Go 158/13 baza orzeczeń nsa.gov.pl).

Zgodny z zakresem delegacji pozostaje natomiast, w ocenie Sądu, § 22 zobowiązujący właścicieli psów i innych zwierząt domowych do usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez ich zwierzęta na klatkach schodowych lub innych pomieszczeniach budynków służących do wspólnego użytku oraz na terenach użytku publicznego takich jak ulice, chodniki, parki trawniki skwery. Wobec braku sprecyzowania w skardze zarzutów pod adresem tej regulacji, Sąd pozbawiony był możliwości odniesienia się do nich.

Za nieważny został uznany również § 23 bowiem rada gminy w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 ustawy o ucipg, nie uzyskała uprawnienia do ustalenia zasad uznawania psów za bezpańskie oraz definiowania tego pojęcia. Zważywszy na poczynione już rozważania o granicach delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy należało także stwierdzić nieważność § 24. Wprowadzony nim obowiązek usunięcia padłych psów i kotów w sposób określony w regulaminie, obciążający osoby posiadające psy i koty, ale także właścicieli nieruchomości "w przypadku gdy padłe psy i koty były bezdomne" nie mieści się w kompetencji rady gminy (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. IV SA/Po 784/13; baza orzeczeń nsa.gov.pl). Jej kompetencja nie dotyczy bowiem wszystkich obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe ale tylko te mieszczące się w zakresie już omówionym. Wskazać nadto należy na przepis art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o ucipg, zgodnie z którym to gminy zapewniają zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7 regulamin określać też musi szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Poświęcone tej kwestii regulacje zawarte zostały w rozdziale w 7 regulaminu. Wobec tego, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji pojęcia zwierzęta gospodarskie przez pojęcie to rozumieć należy – na dzień 31 stycznia 2007 r. - zwierzęta o jakich mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003, Nr 106 , poz. 1002 ze zm.). Stosownie do art. 4 pkt 18 tej ustawy ilekroć mowa jest w niej o zwierzętach gospodarskich należy rozumieć przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1

pkt 15 obowiązującej w dacie uchwalania regulaminu, ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz. 1762 ze zm.) użyte w ustawie pojęcie zwierzęta gospodarskie oznacza: a) koniowate - zwierzęta gatunków: koń lub osioł, b) bydło - zwierzęta gatunków: bydło domowe oraz bawoły (*Bubalus bubalis*), c) jeleniowate - zwierzęta gatunków: jeleń lub daniel utrzymywane w warunkach fermowych, w celu pozyskania mięsa i skór, d) drób, e) świnie, f) owce, g) kozy, h) pszczoły, i) zwierzęta futerkowe. Tymczasem całkowity zakaz hodowli wprowadzony w § 25 ust. 1 dotyczy "zwierząt inwentarskich (trzody chlewnej, bydła, koni, owiec, kóz królików, kur, gołębi)" a zatem innej nie zdefiniowanej kategorii zwierząt niż ta, o której mowa w we wskazanej delegacji ustawowej.

Istotnym naruszeniem prawa jest również objęcie regulacją § 25 ust. 1 i § 26 gołębi. Zauważyć należy, iż rada gminy nie była uprawniona do określenia w regulaminie zasad hodowli gołębi. Gołębie hodowlane nie są zwierzętami domowymi, gdyż za takie nie są uważane w języku potocznym, w którym za zwierzęta domowe uważane są zwierzęta trzymane przez człowieka w domu dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa, w odróżnieniu od zwierząt chowanych lub hodowanych z innych powodów (zwierzęta hodowlane, gospodarskie i użytkowe). Zwierzęciem domowym nazywa się takie zwierzę, które trzymane jest w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka, jako zwierzę towarzyszące człowiekowi lub jako swoista ozdoba czy też atrakcja mieszkania. Jednocześnie gołębie hodowlane nie mogą być również uznane za zwierzęta gospodarskie w omówionym już znaczeniu. Nie znajdują się one bowiem w katalogu zwierząt gospodarskich z ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, co uniemożliwia taką ich kwalifikację. (vide: wyroki NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2023/12, z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1953/08; baza orzeczeń nsa.gov.pl). regulacje regulaminowe dotyczące gołębi nie znajdują oparcia ani w podstawie prawnej określonej w pkt 6 art. 4 ust. 2 ani w pkt 7 ustawy o ucipg.

Za nieważny należało uznać także § 26 pkt 2 regulaminu, nakładający na prowadzących hodowlę zwierząt gospodarskich i gołębi obowiązek niepowodowania przez prowadzoną hodowlę wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas. Zapis taki pozostaje sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, w którym regulowane być mogą jedynie kwestie czystości i porządku. W zakres pojęcia "czystości i porządku" nie może być zatem zaliczony hałas i odory. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest także zapis pkt 3 zobowiązujący do "przestrzegania obowiązujących przepisów sanitarno-epidemiologicznych". Podobnie nie wypełnia i jednocześnie przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o ucipg regulacja pkt 1 § 26 nakazująca usuwanie powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z prawem i regulaminem jak też niepowodowanie zanieczyszczenia terenu nieruchomości i wód. Zbędne bowiem pozostaje odsyłanie do powszechnie obowiązujących przepisów

Odnosnie pkt 3 § 25 regulaminu dotyczącego zasad hodowli pszczół, w szczególności ustawiania uli w odległości 10 m od granicy i w taki sposób by wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiedzkich stwierdzić należy, iż organ regulując tą kwestię wkroczył w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 Kc właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/OI 136/13; baza orzeczeń nsa.gov.pl). W konsekwencji wskazanych uchybień zdaniem Sądu zasadne było stanowisko skarżącego o stwierdzeniu nieważności § 25 ust. 1 i 3 oraz § 26 regulaminu.

Za nieważne należało uznać również wszystkie regulacje rozdziału 8 zaskarżonego regulaminu (§ 27). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o uciąg rada upoważniona pozostawała do wyznaczenia jedynie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. 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 (vide. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r. o sygn. II SA/Gd 212/10; baza orzeczeń nsa.gov.pl). Z analizy pełnego brzmienia art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Zatem obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy (pkt 1 § 27) stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o uciąg. Takim naruszeniem pozostaje też zapis pkt 2 o wykonywaniu deratyzacji na własny koszt przez właścicieli nieruchomości. Za naruszający istotnie prawo uznany został też pkt 3 stanowiący o sposobie organizacji akcji deratyzacyjnej i uprawnieniu urzędu gminy do określenia terminu deratyzacji w formie obwieszczenia na terenie gminy, a to także ze względu na przekroczenie granic delegacji ustawowej. Podobnie jeśli idzie o pkt 4 to zawarty w nim nakaz przeprowadzenia deratyzacji został skierowany do określonych podmiotów (i to wymienionych przykładowo: właściciele firm drobiowych, zakładów przetwórstwa spożywczego i tuczarni itp.) w sytuacji, gdy należało określić konkretne obszary, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. W kontekście tych uchybień przypomnieć ponownie należy, iż organ stanowiący gminy winien zrealizować upoważnienie ustawowe pozostając ściśle w jego granicach, co oznacza, nie tylko zakaz regulowania materii nie określonych w upoważnieniu, ale i nakaz uregulowania wszystkiego, co zostało w nim wskazane.

W § 28 regulaminu rada zawarła postanowienie, iż naruszenie obowiązków zawartych w regulaminie, zgodnie z art. 10a ustawy o uciąg podlega karze grzywny. Tymczasem kwestie odpowiedzialności karnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy oraz regulaminu zostały uregulowane w art. 10 ust. 2 oraz ust. 2a ustawy. Rada nie była uprawniona do wprowadzenia jakiegokolwiek regulacji w tej materii nawet odsyłającej do innych przepisów.

W świetle przeprowadzonych rozważań na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art., należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym §2 ust.1, §3, §4, §5, §6, §7, §9 ust.1,2,3,4 i 5, §10, §14, §15, §16 ust. 1 i 2, §17, §19, §20, §21, §23, §24, §25 ust. 1 i 3; §26, §27 i §28 zaskarżonej uchwały (pkt I wyroku). Mając na uwadze żądanie skargi wskazać należy, iż w sytuacji gdy uwzględnione żądanie stwierdzenia nieważności dotyczyło całego paragrafu zbędne było wskazywanie jego wszystkich ustępów czy punktów. W pkt II orzeczono o oddaleniu skargi (art. 151 ppsa) w pozostałym zakresie tj. w zakresie § 18 i 22 z przyczyn już wcześniej omówionych. Zważywszy iż w dacie orzekania (4 grudnia 2014 r.) zaskarżona uchwała nie pozostawała już w obrocie prawnym od 2 stycznia 2013 r. Sąd nie orzekał w przedmiocie niewykonywania uchwały.