

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 389/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lipca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

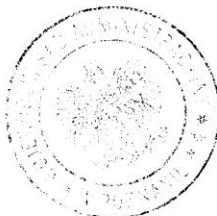
Przewodniczący	Sędzia	WSA Maciej Busz (spr.)
Sędziowie		WSA Tomasz Grossmann WSA Izabela Paluszyńska
Protokolant	sekr. sąd.	Agnieszka Walocha

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lipca 2015 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim
na uchwałę Rady Miejskiej Kalisza
z dnia 29 listopada 2012 r., nr XXIX/380/2012
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność: § 2 pkt 1, 2, 4, 6, 7, 12, 13, 14 i 15, § 3 pkt 1 i 6, § 7 ust. 7, § 8 ust. 2 i 4, § 9 ust. 2, § 10, § 13, § 16 pkt 1 i 2, § 20 ust. 2, § 25 ust. 1, § 29 ust. 1 pkt 2 i 4, § 29 ust. 2 pkt 3-8, § 30 pkt 1 i 2 oraz § 37 załącznika do Uchwały nr XXIX/380/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Kalisza;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy

Do rozpoznania z dnia 15.07.2015 r.
J. Dziuryski
Sędzia



Wyrok z dnia 15.07.2015 r.
Pozostawienie
sygn. akt IV SA/Po 389/15 jest prawomocny(ce)
od dnia 31.08.2015 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego

UZASADNIENIE

Rada Miejska Kalisza działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej u.s.g.) w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm. – dalej ustawa) w dniu 29 listopada 2012 r. podjęła uchwałę nr XXIX/380/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Kalisza.

Prokurator Rejonowy w Ostrowie Wielkopolskim pismem z dnia 7 maja 2015r. nr II Pa 9/15, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012r. Nr 270 ze zm. – dalej P.p.s.a.), wniósł o stwierdzenie nieważności § 2, § 3 pkt 1 i 6, § 7 ust.7, § 8 ust. 2 i 4, § 9 ust. 2, § 10, § 13, § 16 pkt 1 i 2, § 20 ust. 2, § 25 ust. 1, § 29 ust. 1 pkt. 2 i 4, ust. 2 pkt. 3, 4, 5, 6, 7 i 8, § 30 pkt 1 i 2 oraz § 37 załącznika do zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Kalisza.

Skarżący zarzucił:

- istotne naruszenie prawa materialnego, tj. § 118, § 135, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908 – dalej rozporządzenie), poprzez :
 - powtórzenie w § 2 definicji legalnych pojęć zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w innych ustawach, takich jak: właściciele nieruchomości" (§ 2 pkt 1), „odpady komunalne" (§ 2 pkt 2), „nieczystości ciekłe" (§ 2 pkt 6), „zbiorniki bezodpływowe" (§ 2 pkt 7), „zwierzęta gospodarskie" (§ 2 pkt 12), „chów zwierząt" (§ 2 pkt 13), „zwierzęta domowe" (§ 2 pkt 15),
 - wprowadzenie do regulaminu własnych definicji pojęć, które przez ustawodawcę zostały zdefiniowane odmiennie, takich jak: „selektywna zbiórka" (§ 2 pkt 4)
 - wprowadzenie bez upoważnienia ustawowego definicji pojęć uprzednio niezdefiniowanych, takich jak: „odpady komunalne wielkogabarytowe" (§ 2 pkt 3), „selektywna zbiórka odpadów u źródła" (§ 2 pkt 5), „pojemniki do zbierania odpadów komunalnych" (§ 2 pkt 8), „podmiot odbierający odpady komunalne" (§ 2 pkt 9), „podmiot opróżniający zbiorniki bezodpływowe i transportujący nieczystości ciekłe" (§ 2 pkt 10), „właściciele zwierząt" (§ 2 pkt 11), „hodowla zwierząt" (§ 2 pkt 14),

- istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 ustawy poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych uchwały obowiązków i zakazów do których określenia Rada Miejska nie była upoważniona , w tym:
 - powtórzenie w § 3 pkt 1 regulaminu regulacji ustawowych, którymi nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie,
 - zobowiązanie właścicieli nieruchomości w § 3 pkt 6 regulaminu do usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w tym ziemi z wykopów, których nie wykorzystują na potrzeby własne,
 - nałożenie w § 7 ust. 7 regulaminu obowiązków na podmioty odbierające odpady komunalne,
 - powtórzenie w § 8 ust. 2 i 4 oraz § 20 ust. 2 regulaminu nałożonych na właścicieli nieruchomości ustawą obowiązków zawierania umów na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych oraz obowiązku ich przechowywania,
 - nałożenie w § 9 ust. 2 regulaminu na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania właścicielowi nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych,
 - wprowadzenie w § 10 regulaminu regulacji dotyczących zbierania odpadów innych niż komunalne,
 - nieprawidłowe uregulowanie zasad zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (§ 13 regulaminu)
 - wprowadzenie zakazu umieszczania śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, odpadów zielonych, szlamów, odpadów płynnych, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych w pojemnikach przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych (§ 16 pkt 1 regulaminu) oraz odpadów pochodzących z działalności gospodarczej (§ 16 pkt 2 regulaminu),
 - zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do posiadania świadectwa szczepienia psa przeciwko wściekliźnie § 29 ust. 1 pkt. 2 regulaminu), nieprawidłowe uregulowanie w § 29 ust. 1 pkt 4 regulaminu zasad usuwania odchodów i innych zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe, wprowadzenie wymogu posiadania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 29 ust. 2 pkt 3 regulaminu),

- uregulowanie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad utrzymywania w lokalach mieszkalnych zwierząt egzotycznych (§ 29 ust. 2 pkt 4 i 5 regulaminu), dokarmiania ptaków (§ 29 ust. 2 pkt 6 regulaminu), szczepienia zwierząt (§ 29 ust. 2 pkt. 7 regulaminu) oraz przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej (§ 29 ust. 2 pkt 8 regulaminu),
- wprowadzenie zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych (§ 30 pkt 1 i 2 regulaminu),
- wprowadzenie do regulaminu § 37 dotyczącego sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie.

Rada Miejska Kalisza w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania, ewentualnie o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu wyjaśniono, że wniosek o umorzenie postępowania uzasadniony jest tym, że aktualnie - w związku z nowelizacją przepisów ustawy, z której wynika, że w terminie określonym ustawą organ stanowiący gminy musi wykonać dyspozycję przepisu art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw - Urząd Miejski w Kaliszu jest na etapie przygotowywania projektu nowego aktu prawnego dot. uregulowania omawianej materii uchwałodawczej, który między innymi zawierać będzie przepisy derogacyjne, uchylające kwestionowaną skargą Prokuratora uchwałę organu stanowiącego Miasta.

Z ostrożności procesowej, gdyby Sąd nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania, Rada wniosła o nieuwzględnienie skargi i jej oddalenie w całości. Stwierdzono bowiem, że uchwały o zbliżonej czy tożsamej treści do zaskarżonej uchwały, są powszechnie przyjmowane w Województwie Wielkopolskim, jak i innych województwach.

W odpowiedzi na skargę podkreślono, że w myśl ugruntowanego orzecznictwa sądowego, o istotnym naruszeniu prawa decyduje łączne wystąpienie dwóch przesłanek, to znaczy: rodzaj przepisów, które zostały złamane a także skutki tego naruszenia. Zdaniem organu w sprawie co najwyżej można by mówić o nieistotnym naruszeniu prawa. Skoro bowiem w kwestionowanej uchwale przepisy o kluczowym znaczeniu dla gospodarki odpadami w gminie, adresowane są do kręgu adresatów, także w interesie tych adresatów i celem ułatwienia dostępności oraz zapoznania się z przepisami poprzez ich „skumulowanie” w jednym akcie prawnym, do którego podjęcia legitymowana była gmina (Miasto Kalisz) zarzut „powtórzenia” przepisów nie

wyczerpuje, gdyż wyczerpywać nie może, spełnienia przesłanki istotnego naruszenia prawa. Zaznaczyć jednocześnie należy, że organ stanowiący akt prawa miejscowego zobowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę i w swoich działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Powołując się na orzecznictwo wskazano, iż co do zasady rada gminy, stanowiąc przepisy prawa miejscowego nie może przytaczać in extenso unormowań aktów prawnych wyższego rzędu w ten sposób, ażeby powstawało wrażenie, że to właśnie rada gminy przyjęła przytaczane rozstrzygnięcie normatywne. Dopuszczalne jest jednak, tak jak w uwarunkowaniach faktycznych niniejszej sprawy w uchwale rady gminy (Rady Miejskiej Kalisza) powtórzenie określonych regulacji ustawowych o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Podobnie w kwestii wypowiada się doktryna (por. przykładowo „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Wydawnictwo CH BECK pod redakcją prof. R. Hausera i prof. Z. Niewiadomskiego, W-wa 2011, str. 432 i str 433). Z praktycznego punktu widzenia wskazać także należy, że słownik w kwestionowanej uchwale zawiera wiele pojęć umieszczonych w różnych ustawach. Miasto Kalisz kierowało się zasadą, że akty prawa miejscowego muszą być zrozumiałe dla adresata. W tym celu należy zapewnić komunikatywność treści aktu. Ani rodzaj przepisów i skutki ewentualnego złamania prawa nie uprawniają do postawienia zarzutu o istotności naruszenia prawa przez kwestionowaną skargą uchwałę.

Odnośnie wprowadzenia w uchwale własnej definicji pojęcia „selektywnej zbiórki” zdefiniowanego zdaniem skarżącego odmiennie niż ustawodawca, przy zachowaniu aktualności wyżej wymienionych wywodów dotyczących charakteru naruszeń prawa, stwierdzono, że różnica między definicją selektywnego zbierania użytą w regulaminie stanowiącym integralną część kwestionowanej uchwały, a w ustawie o odpadach nie jest znacząca i uwzględnia intencję ustawodawcy. W uchwale bowiem zamiast wyrazu „specyficznego” użyto wyrazu „określonego” oraz zamiast wyrazu „cechami” użyto wyrazu „charakterem”.

Wbrew więc stanowisku skarżącego o istotności naruszenia prawa także w tym zakresie, stwierdzono, że w ocenie strony przeciwnej, nawet przy przyjęciu, że możemy mieć do czynienia z pewnym naruszeniem prawa, to jednak naruszenie owe nie ma w żaden sposób charakteru istotnego, mogącego skutkować negatywnymi dla uchwały następstwami prawno-procesowymi.

Odnośnie zaś zarzutu niedopuszczalności wprowadzenia do uchwały pojęć uprzednio niezdefiniowanych, bez upoważnienia ustawowego, takich jak: odpady

komunalne wielkogabarytowe, selektywna zbiórka odpadów u źródła, pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający odpady komunalne, etc. stwierdzono, że wolą organu stanowiącego znajdującą wyraz w uchwale było zapewnienie przejrzystości poszczególnych regulacji kwestionowanego skargą regulaminu. Chodziło w szczególności o to, by uchwała posługiwała się pojęciami, które byłyby zrozumiałe dla adresatów, mających stosować normy.

Nie jest także trafny zarzut o nałożeniu obowiązku na podmioty odbierające odpady komunalne dostarczenia właścicielowi nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych bez uprzedniej regulacji uchwały rady gminy. W uwarunkowaniach faktycznych sprawy przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały Rada Miejska Kalisza legitymowana była do nałożenia przedmiotowego obowiązku na mocy odrębnej uchwały tj. uchwały Nr XXIX/381/2012 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r., poz. 6367) oraz uchwały Nr XXXI 11/450/2013 Rady Miejskiej Kalisza z dnia 28 marca 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2013 r., poz. 2889), podjętych na mocy art. 6r ust. 3 ustawy.

Z kolei ustosunkowując się do treści zarzutu o wprowadzeniu przez organ stanowiący unormowań dotyczących zbierania odpadów innych niż komunalne, stwierdzić należy, że jak wynika z konstrukcji kwestionowanego zapisu, ma on ze swej istoty na celu, nie wprowadzenie nowych regulacji dotyczących zbierania odpadów innych niż komunalne, a jedynie stanowi swoiste „przypomnienie” uchwałodawcze o obowiązkach zbierania odpadów innych niż komunalne wynikających z przepisów ustawy o odpadach.

Odnosząc się do zarzutu nieprawidłowego uregulowania zasad zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych i na terenie przeznaczonym do użytku publicznego, poprzez ogólnikowe powtórzenie w uchwale znad zawartych już w ustawie, wnoszący odpowiedź na skargę przywołuje przytoczoną powyżej argumentację w zakresie powtarzalności regulacji ustawowych.

W kwestii zarzutu wprowadzenia do kwestionowanej uchwały zakazu umieszczania śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużla, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących i wybuchowych w pojemnikach przeznaczonych do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych, stwierdzono, że zarzut ten również jest chybiony i nie znajduje oparcia w przywoływanych w skardze przepisach. Podkreślono, że z treści art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że do obowiązków właściciela nieruchomości należy utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z kolei z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a wymienionej ustawy wynika, że rada gminy ma określić wymagania w zakresie prowadzenia 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, 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. Zaakcentowano, że zgodnie z art. 23 ustawy o odpadach odpady zbierane są w sposób selektywny. Mając powyższe uregulowania na uwadze w kontekście kwestionowanych zapisów uchwały Rady Miejskiej stwierdzono, że wprowadzając przedmiotowy zakaz Rada działała w oparciu o przepisy prawa obowiązujące w tym zakresie - tym samym zarzut skargowy jest bezpodstawny.

Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia zakazu umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, stwierdzono, że Rada Miejska Kalisza nie podjęła uchwały na mocy delegacji art. 6c ust. 2 ustawy, z którego wynika, że rada gminy może postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Oznacza to w konsekwencji, że właściciele nieruchomości niezamieszkałych zgodnie z art. 6 ust. 1 cytowanej ustawy zobowiązani są do udokumentowania odbioru odpadów w formie umowy z podmiotem odbierającym odpady. Tym samym Rada Miejska Kalisza wprowadzając w uchwale zakaz umieszczania w pojemnikach do zbierania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów pochodzących z działalności gospodarczej, była uprawniona do wprowadzenia przedmiotowego zakazu ze względu na odmienny sposób rozliczania usługi odbioru odpadów z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych.

Zarzut powtórzenia obowiązków nałożonych ustawą w zakresie odbierania wielkogabarytów i odpadów biodegradowalnych z nieruchomości niezamieszkałych oraz obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, jest chybiony i nietrafny, co

znajduje oparcie w wyżej wskazanej argumentacji dotyczącej "powtarzalności" zapisów ustawowych.

Nie jest trafny również zarzut nieprawidłowego uregulowania zasad usuwania odchodów i innych zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe jako wykraczający poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż w ocenie wnoszącego odpowiedź na skargę nie może budzić wątpliwości, iż obowiązek ten mieści się z oczywistych, nie wymagających uzasadnienia względów, w materii uchwałodawczej dotyczącej utrzymania czystości i porządku w gminach.

W zakresie natomiast zarzutu dotyczącego utrzymywania psa rasy uznawanej za agresywną, wnoszący odpowiedź na skargę przywołał przytoczoną uprzednio argumentację w zakresie powtarzalności regulacji ustawowych.

Z kolei w kontekście zarzutów dotyczących utrzymywania zwierząt egzotycznych w lokalu mieszkalnym lub użytkowym, zwierząt pozostającym bez opieki, dokarmiania ptaków i zwierząt, szczepień ochronnych, przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej, wbrew wywodom skargi stwierdzić należy, że zgodnie z art. 4 ustawy, rada gminy ustala szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w tym zakresie. Zdaniem wnoszącego odpowiedź na skargę, ustawodawca w zakresie określonym ww. przepisem pozostawił gminom swobodę stanowienia unormowań w tej materii. Ustawa nie zawiera żadnych dyspozycji dla gmin, tak więc muszą one same regulować wymagania w tym zakresie. Oznacza to, że Rada Miejska Kalisza była władna do statuowania powyższych zasad w regulaminie.

W kontekście zarzutu dotyczącego zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt gospodarskich do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, wskazano, że skoro mamy do czynienia z regulaminem utrzymania porządku i czystości, to należy w nim określić zasady, o których mowa. Przykładowo wprowadzenie zwierząt na place zabaw może powodować zagrożenie dla innych osób korzystających z obiektu oraz zanieczyszczenie odchodami. To przemawia za trafnością przyjętego uchwałą przedmiotowego zakazu.

Kwestionując zarzut skargowy wprowadzenia sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie, zaznaczenia przede wszystkim wymaga, że Rada Miejska Kalisza nie wprowadziła żadnych sankcji za nie wykonanie obowiązków określonych regulaminem. Ograniczyła się jedynie do tego, do czego była uprawniona, zgodnie choćby z praktyką uchwałodawczą samorządów gminnych, iż wskazała na zagrożenie sankcjami określonymi w odrębnych przepisach - nie statuując tych sankcji, jak wskazano wyżej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Na wstępie odnosząc się do zgłoszonego w odpowiedzi na skargę wniosku o umorzenie postępowania z uwagi na to, iż Urząd Miejski w Kaliszu jest na etapie przygotowywania projektu nowego aktu prawnego dot. uregulowania omawianej materii uchwałodawczej, wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym nawet uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011r. Sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane). Mając powyższe na uwadze, stwierdziwszy iż zgłoszony przez organ wniosek jest bezzasadny, Sąd rozpatrzył przedmiotową sprawę merytorycznie.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, iż wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 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 (dalej: "TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, CBOSA). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Rozważając podniesiony w skardze zarzut naruszenia prawa poprzez błędne sformułowanie definicji w poszczególnych punktach § 2 Regulaminu, należy zwrócić uwagę na charakter przepisów rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, które to przepisy zdaniem Prokuratora w tym przypadku zostały naruszone (obok naruszenia art. 4 ustawy.). Jak wskazał sąd w wyroku z dnia 27 października 2009 r. (sygn. akt II SA/Bd 688/09) "Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Stanowi tylko tyle, że przepisy zostały źle skonstruowane, co nie zawsze przekreśla ich wartość." Zdaniem Sądu naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego.

W § 146 rozporządzenia określone zostały warunki formułowania definicji danego określenia. Stosownie do ww. przepisu w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

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

Stosownie zaś do § 149 w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie. Poza tym, skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to

tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej, opartej na art. 4 ust. 2 ustawy do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych a także do formułowania definicji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jednostkowo sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, iż to powtórzenie miałoby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBOSA). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowany regulamin co do części przepisów ich nie spełnia.

Niedopuszczalnych zabiegów w kontrolowanym § 2 załącznika do zaskarżonej uchwały Sąd nie dopatrzył w przepisie §2 pkt 3 w/w załącznika (definicja „odpadów komunalnych wielkogabarytowych”), §2 pkt 5 załącznika (definicja „selektywnej zbiórki odpadów u źródła”), §2 pkt 8 załącznika (definicja „pojemników do zbierania odpadów komunalnych”), §2 pkt 9 załącznika (definicja „podmiotu odbierającego odpady komunalne”), §2 pkt 10 załącznika (definicja „podmiotu opróżniającego zbiorniki bezodpływowe”) i §2 pkt 10 załącznika (definicja „właściciela zwierząt domowych”). Powyższe definicje mają bowiem charakter autonomiczny, jako wprowadzone wyłącznie na potrzeby Regulaminu, co – jak to już wyżej wyjaśniono – jest zabiegiem w pełni dopuszczalnym. Uznanie za niewadliwe objaśnień terminów zamieszczonych w § 2 pkt 3, pkt 5, pkt 8, pkt 9, pkt 10 i pkt 11 uchwały uzasadniało oddalenie skargi Prokuratora w tej części.

Uwzględniając jednak przywołane wcześniej reguły zasadnym jest jednak stwierdzenie nieważności przepisów regulaminu definiujących pojęcia zawarte w ustawie takich jak: § 2 pkt 1 - „właściciele nieruchomości” (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy), w § 2 pkt 6 - „nieczystości ciekłe” (art. 2 ust. 1 pkt. 1 ustawy), w § 2 pkt. 7 - „zbiorniki bezodpływowe” (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy). Analogicznie ocenić należy ponowne definiowanie pojęć zdefiniowanych w innych ustawach tj. §2 pkt 2 regulaminu (zawierający definicję pojęcia „odpadów komunalnych”, którą reguluje art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach), §2 pkt 12 regulaminu (zawierający definicję pojęcia „zwierzęta gospodarskie”, którą reguluje art. 2 ust 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich), § 2 pkt 13 regulaminu (zawierający definicję pojęcia „chów zwierząt”, którą reguluje art. 2 pkt. 25 ustawy z dnia 24 kwietnia

1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej), §2 pkt 14 regulaminu (zawierający definicję pojęcia "hodowla zwierząt", która jest definiowana w art. 2 pkt 4 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich), oraz §2 pkt. 15 - w odniesieniu do pojęcia „zwierzęta domowe", którego definicję zawiera art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Zasadnym jest również stwierdzenie nieważności § 3 pkt 1, §8 ust. 2 i 4 oraz §20 ust. 2 i 25 ust. 1 regulaminu stanowiących powtórzenie regulacji ustawowych (art. 6 ust. 1 i art. 6c ust. 2 ustawy), którymi nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, oraz zawierania umów na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych oraz obowiązku ich przechowywania.

Oceniając zaskarżoną uchwałę pod kątem wypełnienia normy kompetencyjnej wskazać należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, 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 przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych, (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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
7. 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. Art. 4 ust. 2 ustawy nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: z 22.01.2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz z 30.12.2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09 – CBOSA).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 ustawy należy podzielić zarzut Prokuratora w zakresie nieważności § 3 pkt 1, § 3 pkt 6, w § 7 ust. 7, § 8 ust. 2 i 4 oraz § 20 ust. 2, § 9 ust. 2, § 10, § 13, § 16 pkt 1 i 2, § 29 ust. 1 pkt 2, § 29 ust. 1 pkt 4, § 29 ust. 2 pkt 3, § 29 ust. 2 pkt 4 i 5, § 29 ust. 2 pkt 6, § 29 ust. 2 pkt 7, § 29 ust. 2 pkt 8, § 30 pkt 1 i 2 i § 37 regulaminu.

Odnosząc się szczegółowo do powyższych kwestii wskazać, należy, iż przepis art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w tym ziemi z wykopów, których nie wykorzystują na potrzeby własne. W pkt. 1 a upoważnia on bowiem organ gminy do określenia szczegółowych wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, a w pkt. 1b do określania zasad usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zakres upoważnienia udzielonego tymi przepisami należy rozumieć ściśle. Jednocześnie w sposób kompleksowy i jednoznaczny obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie określone zostały w art. 5 ust. 1 pkt. 3b ustawy. W tej sytuacji regulacja §3 pkt 6 regulaminu dotycząca usuwania z terenu nieruchomości odpadów budowlanych i

rozbiórkowych, w tym ziemi z wykopów, wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska Kalisza nałożyła w § 7 ust. 7 uchwały na podmiot odbierający odpady komunalne obowiązek niezwłocznego usuwania zanieczyszczeń miejsc, w których ustawione są pojemniki do zbierania odpadów komunalnych, powstałych podczas ich opróżniania. Przepis art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy upoważnia bowiem radę gminy do określenia jedynie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z kolei w art. 5 ust. 2 pkt. 1 ustawodawca nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązki dotyczące wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych oraz ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Zgodzić należy się również z prokuratorem, iż niedopuszczalnym jest nałożenie w § 9 ust. 2 regulaminu na podmioty odbierające odpady komunalne obowiązku dostarczania właścicielowi nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych spoczywa na właścicielach nieruchomości, chyba że na mocy uchwały podjętej na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazane przepisy nie pozwalają jednak gminie na przerzucanie obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów na podmioty odbierające odpady komunalne.

Za nieprawidłowe uznać należy również uregulowanie w regulaminie zasad zbierania odpadów komunalnych na drogach publicznych i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego (§13 regulaminu). Jak słusznie wskazał prokurator przepis art. 4 ust. 2 ustawy w pkt 2 daje bowiem radzie gminy uprawnienie do ustalania w regulaminie jedynie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a w pkt 3 - do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto w art. 5 ust. 4 ustawy wskazano jednoznacznie, że obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych

należy do zarządcy drogi, natomiast w art. 5 ust. 5 jako wykonującego obowiązki w tym zakresie na innych terenach wskazano gminę. Dlatego też ogólnikowe powtórzenie zasad zawartych we wskazanych przepisach ustawy w regulaminie należy uznać za zbędne. Jednocześnie jednak Rada Miejska Kalisza nie wypełniła obowiązku nałożonego na nią wskazanymi przepisami kompetencyjnymi i nie ustaliła w uchwale rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów na drogach publicznych oraz warunków rozmieszczenia tych pojemników ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Ponadto Rada Miejska Kalisza w zaskarżonej uchwale nałożyła w § 16 pkt 1 i 2 na właścicieli nieruchomości zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu oraz innych wymienionych tam materiałów oraz odpadów z działalności gospodarczej. Powyższe regulacje nie wynikają z przywoływanej normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. W zakresie w/w normy kompetencyjnej nie mieści się również wprowadzenie w § 10 regulaminu regulacji dotyczących zbierania odpadów innych niż komunalne. Jak bowiem zauważono w tym przepisie (na zwrócił również uwagę skarżący), zasady gospodarowania odpadami innymi niż komunalne określono w odrębnych przepisach, w tym w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W tej sytuacji Rada Miejska Kalisza nie była uprawniona do wprowadzenia do Regulaminu utrzymania czystości i porządku jakichkolwiek regulacji dotyczących zasad postępowania z odpadami innymi niż komunalne.

W Regulaminie nieuprawnionym jest również dopuszczenie umieszczania psich odchodów w koszach ulicznych pod warunkiem, że odchody te są tak zabezpieczone, że nie spowodują zabrudzenia tych koszy. Zgodzić należy się również z Prokuratorem, iż z przekroczeniem normy kompetencyjnej zostały uregulowane niektóre kwestie dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Dotyczy to m.in. nałożenia obowiązku posiadania świadectwa szczepienia psa przeciwko wściekliznie (§ 29 ust. 1 pkt 2 regulaminu) oraz wprowadzenie wymogu posiadania zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną (§ 29 ust. 2 pkt.3 regulaminu). Kwestie te jak słusznie wskazano w skardze zostały bowiem uregulowane szczegółowo w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t. z 2013r. poz. 856 ze zm.) oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, w tym Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003r. Nr 77, poz. 687). Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego Rada Miejska Kalisza wprowadziła do

uchwały również kolejne regulacje dotyczące zwierząt, w tym dotyczące zasad utrzymywania w lokalach mieszkalnych zwierząt egzotycznych (§ 29 ust. 2 pkt. 4 i 5 regulaminu), dokarmiania ptaków (§ 29 ust. 2 pkt 6 regulaminu), szczepienia zwierząt (§ 29 ust. 2 pkt 7 regulaminu) oraz przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej (§ 29 ust. 2 pkt 8 regulaminu). Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 6 upoważniła bowiem organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania w uchwale w sposób szczegółowy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne oraz wprowadzanie swego rodzaju sankcji za pozostawienie takich zwierząt bez opieki. Pełną odpowiedzialność właścicieli zwierząt za zachowanie tych zwierząt przewiduje bowiem art. 431 kodeksu cywilnego. Również dokarmianie ptaków nie dotyczy zwierząt domowych w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt i nie może być przedmiotem regulacji w akcie prawa miejscowego. Wspomniana ustawa o ochronie zwierząt i przepisy wykonawcze do niej regulują również zasady szczepienia zwierząt, a ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniła rady gminy do odrębnego regulowania tych kwestii. Jakiegokolwiek znaczenia prawnego pozbawiony jest zapis stwierdzający, że zasady przewożenia zwierząt środkami komunikacji zbiorowej określają odrębne przepisy.

Dostatecznej podstawy w ustawie nie znajduje wprowadzenie w § 30 pkt 1 i 2 regulaminu zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej oraz na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych. Wykracza to poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom.

Ubocznie wypada nadmienić, że w odniesieniu do gminnych obiektów użytku publicznego właściwej drogi do ustanawiania tego rodzaju zakazów należałoby raczej upatrywać w aktach wydawanych na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., w myśl którego na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie m.in. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodzić należy się również ze skarżącym, iż brak jest upoważnienia ustawowego do wprowadzenie do regulaminu § 37 sankcji określonych w odrębnych przepisach za nie wykonanie obowiązków określonych w regulaminie nie znajduje uzasadnienia w przepisach art. 4 ust. 2 ustawy. Zważyć przy tym należy, że organ gminy nie jest uprawniony do wprowadzania w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie zawartych w nim regulacji, a nawet, jak ma to miejsce w zaskarżonej uchwale, do przywoływania sankcji przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że zaskarżona Uchwała w części obejmującej przepisy § 2 pkt 1, 2, 4, 6, 7, 12, 13, 14 i 15, § 3 pkt 1 i 6, § 7 ust. 7, § 8 ust. 2 i 4, § 9 ust. 2, § 10, § 13, § 16 pkt 1 i 2, § 20 ust. 2, § 25 ust. 1, § 29 ust. 1 pkt 2 i 4, § 29 ust. 2 pkt 3-8, § 30 pkt 1 i 2 oraz § 37 Uchwały narusza prawo w stopniu istotnym. To zaś uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w tej części, na zasadzie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.

Na oryginale właściwe podpisy

z zgodnością z oryginałem

J. Dobryński

