



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 lipca 2020 r.

Poz. 5997

WYROK NR IV SA/PO 18/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 11 marca 2020 r.

w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 18/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 marca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Gminy Ostrów Wielkopolski

z dnia 14 listopada 2018 r. nr XLIII/409/2018

w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6, § 10 pkt 1 i pkt 4, § 15, § 16, § 31, § 32 pkt 1 i pkt 3 oraz § 33 ust. 2;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła dnia 14 listopada 2018 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r., poz. 994, dalej „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454, dalej „u.u.c.p.g.” w brzmieniu obowiązującym na dzień przyjęcia Regulaminu) Uchwałę nr XLIII/409/2018 w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski.

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia nieważności w odniesieniu do § 6, § 10 pkt 1 i 4, § 15, § 16, § 31, § 32, § 33 ust. 2 uchwały Rady Gminy Ostrów Wielkopolski.

Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 c ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w § 6 częstotliwości uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń;

- art. 4 ust. 2 pkt 1d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ograniczenie w § 10 pkt 1 regulaminu możliwość naprawy pojazdu samochodowego poza warsztatami naprawczymi w sposób nieuciążliwy do sąsiadów;

- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283) poprzez przekroczenie ustawowej delegacji i wprowadzenie w § 15 i § 16 obowiązków w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, technicznym i porządkowym poprzez powtórzenie zapisów art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy;

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 31 sposobów postępowania z padłymi zwierzętami domowymi;

- art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 32 regulaminu obowiązku zapewnienia zwierzętom gospodarskim odpowiednich pomieszczeń gospodarskich;

art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez niewypełnienie ustawowego upoważnienia i nie wyznaczenie w § 33 ust. 2 obszarów obowiązkowej deratyzacji.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął argumentację dotyczącą poszczególnych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Wójt zgodził się częściowo z zarzutami oraz argumentacją skargi i w pozostałym zakresie wniósł o oddalenie skargi oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowanie według norm przepisanych.

Organ wskazał, że zasadne były zarzuty odnoszące się do § 6, § 10 pkt 1 i 4 oraz 33 ust. 3 regulaminu. Natomiast, co do postanowień § 15 i § 16 regulaminu Wójt wskazał, że w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne są powtórzenia przepisów ustawowych, zatem brak podstaw do stwierdzenia nieważności powyższych postanowień regulaminu

Dalej Wójt zgodził, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia Radę Gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniami i uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (§ 31 regulaminu). Przepis nie upoważnia do określania zasad postępowania z padłymi zwierzętami, obowiązek w tym zakresie wynika z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Niezasadny był natomiast zarzut naruszenia przepisów prawa w postanowieniu § 32 regulaminu dotyczący określenia wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Zdaniem organu postanowienie § 32 regulaminu nie zawiera żadnego ograniczenia w wykonywaniu prawa własności ani też nie określa przypadków kiedy chów zwierząt gospodarskich będzie możliwy. Przepis zawiera jedynie określenie wymagań dotyczących utrzymania zwierząt gospodarskich i takiego sposobu postępowania ze zwierzętami aby ich pobyt na określonym terenie nie był uciążliwy.

Wójt poinformował, że uchwałą Nr XII/120/2019 z 19 listopada 2019r. Rada Gminy Ostrów Wlkp. przyjęła nowy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, który w § 32 uchyla dotychczasowy regulamin.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019r., poz. 2325, dalej „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.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Gminy Ostrów Wielkopolski Nr XLIII/409/2018 z 14 listopada 2018r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ostrów Wielkopolski ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2 stycznia 2019 r., pod poz. 33.

W tym miejscu wskazać należy, że wprowadzicie Rada Gminy Ostrów Wlkp. przyjęła nowy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ostrów Wlkp. (uchwała Nr XII/120/2019 z 19 listopada 2019r.) to jednak skarga na dotychczasową uchwałę z 14 listopada 2018r., która już nie obowiązuje podlega rozpoznaniu, gdyż zaskarżona Uchwała przez określony czas obowiązywała i wywoła skutki prawne. Jedynie stwierdzenie nieważności tej Uchwały w całości lub części przez Sąd pozbawia mocy prawnej tych postanowień, które uznane zostaną za rażąco naruszające prawo i to od momentu podjęcia Uchwały, zatem z mocą wsteczną (*ex tunc*). Skarga na Uchwałę już nieobowiązującą jest więc dopuszczalna (uchwała TK z 14 września 1994r., sygn. akt W 5/94, Lex 25333; post. Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1116/19, 14 czerwca 2012 r. sygn. akt II FSK 990/12; 12 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2964/13; 18 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 194/14; 9 lipca 2014 r. sygn. akt II FSK 1681/14; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 11 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1719/11; 27 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 344/08; 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA).

Skargę na powyższą Uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a P.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin zakreślony w art. 53 § 3 P.p.s.a. Skarga prokuratora jest także wolna od kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze 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 wszak 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 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej 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 powtórzeń 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).

W orzecznictwie przyjmuje się, że 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 (por. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, dostępne CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g.), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać i modyfikować regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; dostępne CBOSA).

Zgodnie art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1. wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: (a) prowadzenie 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. Przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. nie daje

prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, CBOSA).

Rada Gminy w niniejszej sprawie mogła, więc dokonać powtórzeń regulacji ustawowych, ale tylko w szczególnych przypadkach i w sposób dosłowny. Tymczasem w § 15 i § 16 Regulaminu Rada dokonała w sposób niezgodny z § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” modyfikacji postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g. Z powyższego przepisu ustawy wynika, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku, podczas gdy § 15 Regulaminu Rada Gminy podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie pojemników uczyniła wprost właściciela nieruchomości. Nadto w § 16 Regulaminu Rada wprowadziła dodatkowy, nie wynikający z przepisu ustawy, obowiązek poddania pojemników zabiegom sanitarnym.

Uchwałodawca dokonał zabiegu modyfikacji ustawowych regulacji zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.u.c.p.g., co należało uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonych postanowień § 15 i § 16 Uchwały. O ile zgodzić się można z powtórzeniami dosłownymi ustawy, o tyle niedopuszczalne są modyfikacje określonych przepisów prawa, jak to miało miejsce w tych postanowieniach Regulaminu, co musiało skutkować stwierdzeniem nieważności § 15 i § 16 Uchwały.

Zgodzić należy się ze skarżącym, iż przepisy § 6 Uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g. prowadząc do przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b u.u.c.p.g. We wskazanym przepisie § 6 Uchwały organ uchwałodawczy Gminy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek niezwłocznego po ich pojawieniu się lub ustaniu opadu atmosferycznego, uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Niezgodne z prawem jest powyższe rozwiązanie, według którego właściciele nieruchomości powinni niezwłocznie uprzątnąć błoto, śnieg, lód ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g., który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania.

Słusznie reasumuje Prokurator, że w oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazać należy na obowiązek porządnego zachowania, nie można natomiast nakazać właścicielom nieruchomości usuwania zanieczyszczeń poprzez wskazanie terminu wykonania obowiązku określeniem „niezwłocznie”.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie ograniczenia wyłącznie do drobnych napraw pojazdów samochodów poza warsztatami samochodowymi (§ 10 pkt. 1 Regulaminu) i w sposób nieuciążliwy dla właścicieli nieruchomości sąsiednich (§ 10 pkt 4 Regulaminu) wyjaśnić należy, że Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018r., sygn. akt II SA/Bd 877/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Słusznie wskazuje skarżący, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. upoważnia Radę Gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, była dopuszczalna. Tymczasem ograniczając możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, jedynie do wykonywania drobnych napraw nie wypełnia dyspozycji ustawowej powyższego art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.u.c.p.g.

Nadto w § 10 pkt 1 i 4 Uchwały Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. wprowadzając ograniczenie w naprawie pojazdu samochodowego poza warsztatami naprawczymi do takich, które są „drobne” i „w sposób nieuciążliwy”. Rada dopuściła się w ten sposób naruszenia § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej poprzez użycie nieostrych sformułowań.

Akty prawa miejscowego winny być bowiem formułowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów. Posługiwanie się pojęciami nieostrymi narusza wskazane zasady tworzenia aktów prawnych. Stąd konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 10 pkt 1 i 4 Uchwały.

Do istotnego naruszenia prawa doszło także w postanowieniu § 31 Regulaminu, zgodnie z którym zakazuje się zakopywania zwłok padłych zwierząt w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Za nieważne należało uznać także ten przepis Regulaminu gdyż kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę. Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.u.c.p.g. zadaniem gminy jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.u.c.p.g. to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Wreszcie z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2018 r. poz. 151 ze zm.) wynika obowiązek właściciela nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości.

Natomiast delegacja ustawowa art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. dotyczy obowiązków osób w zakresie utrzymania zwierząt domowych, mających na celu ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku i nie zawiera delegacji ustawowej dotyczącej wprowadzania zakazów w zakresie postępowania z padłymi zwierzętami domowymi. Stwierdzić zatem należało nieważność § 31 Uchwały.

Przyznać należało także rację skarżącemu w kwestii kolejnego zarzutu dotyczącego naruszenia prawa w treści § 33 ust. 2 Regulaminu. W założeniu miał on być realizacją upoważnienia wynikającego z treści art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p.g. w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nakazującego wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania

Po skonfrontowaniu treści Regulaminu we wskazanym zakresie z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p.g. należy stwierdzić, że celem upoważnienia zawartego w tym przepisie ustawy 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 (wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny Poznań w wyroku z 16 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 916/13, dostępne CBOSA). Z analizy całego art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Skoro postanowienie § 33 ust. 2 Regulaminu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p.g. to stwierdzić należało nieważność tego postanowienia Uchwały.

Częściowo natomiast zasadny był zarzut naruszenia w § 32 Regulaminu dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. dotyczącego wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych w produkcji rolniczej.

W § 32 pkt 1 Uchwały Rada określiła, że osoby utrzymujące takie zwierzęta zobowiązane są do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę życia i zdrowia. Powyższe określenia są nieprecyzyjne i nieostre, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. nakazywał określenie warunków utrzymania zwierząt. Stopień ogólnikowości i pojęciowej nieostrości i abstrakcyjności omawianego przepisu Regulaminu, pozwala uznać, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z celem i przedmiotem regulacji uchwalonego Regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku, a także regulami określonymi w § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (wyr. NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 3039/15; CBOSA). Wobec powyższego stwierdzić należało nieważność § 32 pkt 1 Uchwały jako nie wypełniającego delegację ustawową powyższego przepisu ustawy.

W ocenie Sądu, funkcję taką z kolei wypełnia § 32 pkt 2 Regulaminu, zatem co do tego postanowienia Regulaminu zarzuty skarżącego nie odniosły zamierzonego rezultatu. Nie sposób dopatrzeć się w tym postanowieniu § 32 pkt 2 Uchwały podnoszonego przez skarżącego wprowadzenia ograniczenia w wykonywaniu prawa własności na nieruchomości właścicieli zwierząt. Postanowienie to nie określa także zarzucanego przez skarżącego wskazywania przypadków, w których chów zwierząt jest dopuszczalny. W ocenie Sądu, postanowienie § 32 pkt 2 Regulaminu przewiduje określonego rodzaju wymagania dotyczące utrzymania takich zwierząt w zakresie gromadzenia i usuwania nieczystości powstających podczas chowu i hodowli takich zwierząt. W tym zakresie Sąd oddalił skargę co do § 32 pkt 2 Regulaminu, jak Sąd orzekł na podstawie art. 151 p.p.s.a. w punkcie 2 wyroku.

Natomiast, słusznie wskazuje Skarżący, że przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. stanowi nałożenie w § 32 pkt 3 Regulaminu obowiązku do zapewnienia takim zwierzętom odpowiednich pomieszczeń gospodarskich. Przepis ustawy wskazuje na obowiązek wskazania zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, ale nie obowiązku zapewnienia odpowiednich pomieszczeń gospodarskich. Postanowienie Uchwały wykracza zatem poza dyspozycję ustawową, zwłaszcza, że zasady dotyczące postępowania z takimi zwierzętami w zakresie wymagań dotyczących pomieszczeń dla nich przeznaczonych uregulowane są w ustawie z 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2018r., poz. 650 w wersji na dzień podjęcia Uchwały).

W konsekwencji należało stwierdzić, że treść analizowanego postanowienia § 32 pkt 1 i 3 Uchwały wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g., dotyczącego normowania "wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach".

Mając powyższe na uwadze, że Uchwała w części obejmującej § 6, § 10 pkt 1 i 4, § 15, § 16, § 31, § 32 pkt 1 i pkt 3, § 33 ust. 2 Uchwały Rady Gminy Ostrów Wielkopolski narusza prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w tej części, jak orzeczono w punkcie 1 wyroku.

Sąd uznał, że nie było podstaw do zasądzenia od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania sądowego, już chociażby z tego względu, że skarżący Prokurator nie złożył takiego wniosku w skardze. Nadto skarga Prokuratora zwolniona jest od kosztów sądowych z urzędu i Prokurator działał poprzez swoich funkcjonariuszy, a nie profesjonalnych pełnomocników uprawnionych do wynagrodzenia za wykonane czynności.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska