



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4023

WYROK NR II SA/WR 550/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 stycznia 2021r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/103/2019
w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie
gminy Kamieniec Ząbkowicki

I. stwierdza nieważność § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.” zaskarżonej uchwały oraz § 3 ust. 7, § 10 ust. 3, § 11 ust. 7, § 19 ust. 2, § 22 ust. 2 w części w jakiej nie określa terminów deratyzacji obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 i § 27 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.” załącznika do uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki w dniu 28 listopada 2019 r. podjęła uchwałę nr XIII/103/2019 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki”. Rzeczona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 grudnia 2019 r., poz. 7655.

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich skargą z dnia 19 października 2020 r. zaskarżył wyżej wskazaną uchwałę wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Żądanie skargi oparto na zarzutach wydania uchwały z istotnym naruszeniem prawa tj.:

1. Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej „Konstytucja RP”) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm., dalej: „u.o.a.n.”) poprzez zawarcie w § 4 uchwały oraz w § 27 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki stanowiącego załącznik do uchwały (zwanego dalej „regulaminem”) sformułowania, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r., podczas gdy w świetle ww. przepisów moment wejścia aktu normatywnego w życie powinien być określony w sposób, który nie jest dotknięty wewnętrzną sprzecznością oraz nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

2. Art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 t.j. z dnia 2020.04.21, zwanej dalej „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Z 2020 r., poz. 1439 t.j., zwanej dalej „u.c.p.g.”), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na nałożeniu w § 3 ust. 7 regulaminu na mieszkańców gminy obowiązku trwałego zgniatania odpadów PET, celem zachowania zmniejszonej objętości.

3. Art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 137 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 t.j. z dnia 7 marca 2016 r. - zwanego dalej „z.t.p.”), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na nałożeniu w § 4 regulaminu na mieszkańców gminy obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przy czym zaskarżony przepis regulaminu kształtuje przedmiotowy obowiązek szerzej od regulacji ustawowej, nie uwzględniając wyłączenia, które dotyczy części chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

4. Art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 115 w zw. z § 141 z.t.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na nałożeniu w § 10 ust. 3 regulaminu jedynie „powinności” wystawienia pojemników i worków na granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu przed posesją, celem ich odbioru, podczas gdy zadaniem norm prawnych zamieszczonych w regulaminie winno być wyznaczenie ich adresatom nakazów i zakazów w sposób dyrektywalny i jednoznaczny, co umożliwi uniknięcie trudności interpretacji przepisu i określenia jego znaczenia.

5. Art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 115 w zw. z § 141 z.t.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na nałożeniu w § 11 ust. 7 regulaminu jedynie „powinności” w zakresie ustawienia i dostępu pojemników, podczas gdy zadaniem norm prawnych zamieszczonych w regulaminie winno być wyznaczenie ich adresatom nakazów i zakazów w sposób dyrektywalny i jednoznaczny, co umożliwi uniknięcie trudności interpretacji przepisu i określenia jego znaczenia.

6. Art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez zamieszczenie w § 19 ust. 2 regulaminu bezwzględnego nakazu wyprowadzania psa poza teren nieruchomości na smyczy, a psów uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego od tej zasady wyjątków, uwzględniających cechy biologiczne, wiek oraz stan zdrowia zwierzęcia, co w konsekwencji godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz zasadę humanitarnego traktowania zwierząt.

7. Art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., poprzez niewypełnienie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegające na zaniechaniu wskazania w § 22 ust. 2 regulaminu terminów przeprowadzania deratyzacji obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu.

Skarżący uzasadniając zaprezentowane w piśmie procesowym stanowisko dostrzegł brak poddania uchwały kontroli sądowoadministracyjnej i rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, po czym podał, że w § 4 uchwały oraz w § 27 regulaminu przewidziano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r.. W § 3 ust. 7 regulaminu ustalono, że odpady PET należy trwale zgnieść, aby zachować zmniejszoną objętość. W § 4 regulaminu ustalono, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, służących do użytku publicznego. W § 10 ust. 3 regulaminu ustalono, że w dniu odbioru odpadów komunalnych pojemniki i worki powinny być wystawione na granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu przed posesją. W § 11 ust. 7 regulaminu ustalono, że pojemniki i inne urządzenia do zbierania odpadów powinny być ustawione w miejscach łatwo dostępnych zarówno dla ich użytkowników, jak i dla pracowników przedsiębiorcy obierającego odpady. W § 19 ust. 2 regulaminu ustalono, że w przypadku wyprowadzania psa poza teren nieruchomości, do obowiązków osób utrzymujących psy należy wyprowadzania psa na smyczy, a psów uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. W § 22 ust. 1 pkt 1-3 ustalono obszary, które podlegają deratyzacji. Z kolei w § 22 ust. 2 regulaminu ustalono, że deratyzację na obszarach wymienionych w ust. 1 pkt 2 i 3 należy przeprowadzić dwukrotnie w ciągu roku w kwietniu oraz październiku.

Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą nr XVI/135/2020 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 lutego 2020 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki”. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 4 marca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. z 2020 r., poz. 1705). Na mocy wskazanej uchwały dokonano między innymi zmiany § 22 ust. 2 regulaminu poprzez ustalenie, że deratyzację na obszarach wymienionych w ust. 1 pkt 1, 2 i 3 należy przeprowadzić dwukrotnie w ciągu roku w kwietniu oraz październiku.

Powyższa uchwała i załączony do niej regulamin stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g., o czym wprost stanowi art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Reguluje ona bowiem prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki poprzez nałożenie na mieszkańców gminy nakazów i obowiązków związanych z kwestiami utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ma ona charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem sprawy podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szerszego grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek, jak też reguluje sytuacje powtarzające się, nie zaś jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Wykazując wynikającą z art. 8 § 1 p.p.s.a. legitymację prokuratora do wywiedzenia skargi, skarżący ocenił, że treść przepisów zaskarżonej uchwały oraz stanowiącego załącznik do niej regulaminu wskazuje, że jest ona sprzeczna z przepisami prawa, zaś charakter stwierdzonych uchybień wymaga jej wzruszenia, celem wyeliminowania z porządku prawnego naruszeń prawa, które uznać należy za istotne.

Odnosząc się do zarzutu z pkt 1 skargi podniesiono, że zawarty w § 4 uchwały oraz w § 27 regulaminu zapis w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 19 grudnia 2019 r., zaś jej moc obowiązująca określono na dzień 1 lutego 2020 r. rodzi w istocie nierozstrzygalną wątpliwość odnośnie tego, kiedy w istocie zaczęły obowiązywać przepisy uchwalone w tym akcie prawnym, co przy uwzględnieniu tego, iż normy prawne zawarte w uchwale nakładają na mieszkańców Gminy Kamieniec Ząbkowicki obowiązki i nakazy, uznać należy jako regulację godzącą w wyrażoną na gruncie Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n., akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 przywołanego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowane przepisy uchwały oraz regulaminu pozostają w sprzeczności z powołanymi przepisami.

Wobec tego treść § 4 uchwały oraz w § 27 regulaminu nie tylko pozostaje w wewnętrznej sprzeczności, wyznaczając w rzeczywistości dwa różne terminy wejścia w życie zapisów uchwały, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, w szczególności gdy akt prawny kształtuje sferę praw i obowiązków jego adresatów. Na takim stanowisku w orzecznictwie stanął przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. I SA/Łd 675/19 (LEX nr 2748957)

Względem drugiego zarzutu wskazano, iż z art. 94 Konstytucji RP wynika, że treść aktu prawa miejscowego powinna być ustanowiona na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Tym samym wydając akt prawa miejscowego organ samorządu jest zobowiązany ściśle przestrzegać delegacji ustawowej. W przedmiotowej sprawie podstawą wydania zaskarżonej uchwały oraz załączonego do niego regulaminu była art. 4 u.c.p.g., który w ustępie 2 pkt 1 - 8 wyznacza szczegółowo zakres normowania w zakresie zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, iż wymienione przesłanki mają charakter wyczerpujący i nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, LEX nr 1291950).

Wśród przedmiotowej regulacji brak jest uprawnienia do nałożenia na mieszkańców gminy - adresatów regulaminu obowiązku zgniatania odpadów. Stanowisko takie wyraził także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2584/16 (LEX nr 2587667). Podobne stanowisko zajęto także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 63/16 (LEX nr 2094843) oraz Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lipca 2017 r. sygn. akt II SA/Go 445/17 (LEX nr 2328340).

Trzeci z zarzutów uzasadniano wskazując, że zaskarżony przepis regulaminu nakładający na właściciela nieruchomości obowiązek uprzątnięcia wzdłuż chodników błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Zwrócono uwagę na fakt, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie 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. Zatem skoro kwestia ta jest regulowana odrębnym przepisem ustawy, brak jest podstaw do uznania, że przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. upoważnił radę gminy do uregulowania tej kwestii w regulaminie

stanowiącym załącznik do zaskarżonej uchwały. Nadto dopatrzono się sprzeczności wskazanego przepisu regulaminu z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., bowiem kształtuje przedmiotowy obowiązek szerzej od regulacji ustawowej, nie uwzględniając wyłączenia, które dotyczy części chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Taki zapis regulaminu dokonuje bezpodstawnej i nieuprawnionej modyfikacji zapisu ustawowego. Na podobnym stanowisku, na gruncie analogicznych stanów faktycznych, stało orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazano w tym miejscu na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. II SA/Go 99/20 (LEX nr 2965526) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. II SA/Go 407/18 (LEX nr 2529915).

Odnośnie zarzutów sformułowanych w pkt 4 oraz pkt 5 skargi podano, że sformułowanie zapisów w § 10 ust. 3 regulaminu oraz § 11 ust. 7 regulaminu dotyczących jedynie „powinności” prawidłowego zachowania się mieszkańców Gminy Kamieniec Ząbkowicki stoi w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym zawartym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zasadami techniki prawodawczej (§ 115 w zw. z § 141 z.t.p.), co w konsekwencji rodzi znaczne trudności w procesie interpretacji przepisów i dekodowania z nich norm prawnych określających zasady i sposób zachowania się ich adresatów. Ponadto, celem uchwalania przez gminy regulaminów w zakresie czystości i porządku na ich terenie ma być skuteczne oddziaływanie na zachowania społeczne, co rodzi konieczność tworzenia norm prawnych o charakterze dyrektywalnym, a więc takich, które nakazują/zakazują określone postępowania bądź wyznaczają określoną sferę do swobodnej decyzji adresata w sposób jednoznaczny. Jedynie tak sformułowane przepisy mogą stanowić podstawę do egzekwowania ustanowionego prawa od ich adresatów. Słuszność zarzutu potwierdzono wskazując wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II SA/Bd 1310/18 (LEX nr 2633782).

Uzasadniając zarzut związany z nałożeniem w § 19 ust. 2 regulaminu bezwzględneho nakazu wyprowadzania psa poza teren nieruchomości na smyczy, a psów uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego od tej zasady wyjątków, uwzględniających cechy biologiczne, wiek oraz stan zdrowia zwierzęcia oceniono, że zapis ten stanowi naruszenie zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz może godzić w zasadę humanitarnego traktowania zwierząt. W myśl art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638 t.j. z dnia 9 kwietnia 2020 r., dalej „u.o.z.”), zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, zaś człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Człowiek ma obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt. W art. 10a ust. 3 u.o.z. sformułowano zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Zawarta w § 19 ust. 2 regulaminu regulacja, z uwagi na swój kategoryczny i niedopuszczający wyjątków charakter w zakresie wyprowadzania psów, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia oraz fizjologii zwierząt, stanowiąc jednocześnie regulację bardziej restrykcyjną od tej wyrażonej na gruncie art. 10a ust. 3 u.o.z. Taki generalny zapis prowadzenia psów na uwięzi, a psów raz uznanych za agresywne, lub zachowujących się w sposób agresywny dodatkowo w kagańcu nie uwzględnia indywidualnych potrzeb zwierzęcia, a w konsekwencji prowadzić może do naruszenia zasady humanitaryzmu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. II SA/Go 99/20, LEX nr 2965526). Ponadto, w orzecznictwie wskazuje się, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzić może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia, zaś takie ograniczenia godzą w zasadę wolności i ustanowione na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki jej ograniczania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1271/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Ke 786/19). Wskazano również, że przepis ten odznacza się pewną dozą nieprecyzyjności w zakresie, w jakim swoim

zakresem obejmuje psy „uznane za agresywne”, bowiem brak w powszechnych źródłach prawa definicji, która jednoznacznie określałaby rasy psów, które można by było zakwalifikować jako agresywne.

Względem zarzutu nr 7 podniesiono, iż brak regulacji w zakresie terminów przeprowadzania deratyzacji odnośnie obszarów zabudowanych obiektami oraz magazynami wykorzystywanymi odpowiednio do przetwórstwa spożywczego, bądź przechowywania produktów rolno-spożywczych (§ 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu) stanowi stojące w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. niewypełnienie upoważnienia ustawowego, stanowiące istotne naruszenie prawa. Podkreślono, iż w orzecznictwie sądowym oraz na gruncie doktryny bezspornym pozostaje, że zakres upoważnienia ustawowego do uchwalania prawa w aktach niższego rzędu nakłada na organy uchwałodawcze obowiązek, a nie jedynie uprawnienie, uregulowania wskazanych kwestii. Inaczej rzeczy ujmując, zarówno przekroczenie upoważnienia ustawowego, jaki i jego niewypełnienie w całości musi być interpretowane jako rażące naruszenie prawa. Zdaniem Prokuratora kwestii oceny zaistnienia powyższego uchybienia nie zmienia fakt wejścia w życie uchwały nr XVI/135/2020 Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 26 lutego 2020 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki”, w której dokonano zmiany § 22 ust. 2 regulaminu, który w nowym brzmieniu uwzględnił także terminy przeprowadzenia deratyzacji w stosunku do obszarów opisanych w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu. Podkreślono, iż zmiana ta, konwalidując stwierdzone uchybienie, wywołała skutki prawne jedynie na przyszłość (od momentu jej wejścia w życie). Oznacza to, że w okresie od dnia wejścia w życie zaskarżonej uchwały, którego wobec uwag poczynionych w uzasadnieniu zarzutu z pkt 1 przedmiotowego środka zaskarżenia nie można jednoznacznie ustalić, do dnia wejścia w życie uchwały zmieniającej zaskarżoną uchwałę, obowiązywała treść § 22 regulaminu, która nie normowała kwestii terminów deratyzacji obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu, co stało w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. zobowiązującym organ uchwałodawczy do uregulowania tej kwestii.

Końcowo skarżący podniósł, że należy wyeliminować zaskarżony akt prawny w całości z uwagi na fakt, iż wyeliminowanie poszczególnych, zaskarżonych przepisów, a w szczególności § 4 uchwały oraz w § 27 regulaminu spowoduje, że nie może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę ustanowiony przez organ profesjonalny pełnomocnik imieniem Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki wniósł o oddalenie skargi w całości, rozpoznanie skargi poza rozprawą oraz zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zajęte stanowisko jako bezzasadny określono wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały. Wyjaśniono, że intencją Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki było wskazanie, iż zaskarżona uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.. Wbrew twierdzeniom skargi należy przyjąć, że wskazany zapis jest precyzyjny i nie skutkuje powstaniem wątpliwości w zakresie daty od jakiej będzie obowiązywał regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki. Kwestionowany zapis nigdy nie był kwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego stanowiąc typowy i często stosowany zabieg legislacyjny (vide: uchwała nr XXVI/177/20 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 września 2020 r.). Nie jest zatem w taki sposób określony moment wskazania daty obowiązywania aktu prawnego wewnątrznie sprzeczny. Tym samym zarzut naruszenia przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych pozostaje chybiony.

Zdaniem organu nie stanowi także przekroczenia kompetencji ustawowej nałożenie w § 3 ust. 7 zaskarżonej uchwały obowiązku zgniatania opakowań PET, celem zachowania zmieszanej pojemności. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki w świetle przepisu art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była uprawniona aby taki zapis wprowadzić. Ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego musi być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie merytorycznej, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przepisów - zasad techniki prawodawczej. W ramach delegacji ustawowej (art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć, jednakże rada gminy jest

uprawniona do wskazania określonych czynności mających na względzie (celu) zapewnienie racjonalnego sposobu postępowania z odpadami. W tym wypadku chodzi o możliwe do wykonania przez adresata normy prawnej czynności faktyczne służące zmniejszeniu objętości masy odpadów z tworzyw sztucznych (opakowań PET),

co bez wątplenia służy zmniejszeniu kosztów wywozu tego odpadów.

Także zarzut przekroczenia zakresu kompetencji przez radę poprzez wprowadzenie regulacji § 4 zaskarżonego regulaminu uznano za bezpodstawny. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uprawnia i zobowiązuje Radę Gminy Kamieniec Ząbkowicki do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W oparciu o taką delegację nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania bądź ograniczania śliskości na chodnikach. Brak jest jednakże przeciwwskazań, aby rada gminy dookreśliła regulację ustawową poprzez wskazanie szczegółowego sposobu wykonania obowiązku o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w/w ustawy. Wszakże ustawodawca wyraźnie oczekuje aby regulamin określał m.in. wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. O istnieniu takiego oczekiwania przesądza literalne brzmienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c w/w ustawy. Tym samym nie można prawidłowo wywodzić, że rada gminy wypełniając swoją kompetencję przekroczyła zakres upoważnienia tylko z tej przyczyny, iż przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy nakazuje właścicielom uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Gdyby taka ustawowa regulacja prawna była wystarczająca, to wówczas brak byłby potrzeby odnoszenia się przez radę do tematyki wymagań jakie winny zostać spełnione przez właścicieli celem prawidłowego wykonania obowiązku ustawowego określonego w powołanym wyżej przepisie. Z kolei jako mylne uznano wskazanie, że „brak jest podstaw do uznania, że przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. upoważnił radę gminy do regulowania tej kwestii w regulaminie”. Takiemu twierdzeniu wprost zaprzecza już tylko brzmienie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c w/w ustawy. Właśnie brak określenia przez radę gminy szczegółowych wymagań w zakresie sposobu wykonania obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości skutkowałoby uznaniem, że Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki uchyliła się od wypełnienia swojej ustawowej kompetencji poprzez brak ustalenia w regulaminie jakichkolwiek wymogów, które pozwalają uznać, że właściciele prawidłowo wywiązują się z obowiązku ustawowego wynikającego z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy.

Także pozostałe zarzuty skargi, w tym zarzut nieprawidłowego określenia obowiązku w § 19 ust. 2 regulaminu, czy też zarzut braku wyczerpującej regulacji w zakresie terminów przeprowadzenia deratyzacji, stoją w nieusuwalnej sprzeczności z praktyką organów opiniujących projekt regulaminu (właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej), jak i organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. Zaskarżona uchwała w pełnym zakresie uwzględnia nie tylko zalecenia organu inspekcji sanitarnej, lecz także organu nadzoru, który wypracował praktykę orzeczniczą celem ujednoczenia w skali Województwa Dolnośląskiego wymagań jakie winien spełniać zaskarżony akt prawa miejscowego. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki akceptowaną przez Wojewody Dolnośląskiego praktykę orzeczniczą w pełni aprobowała, co skutkowało podjęciem przez Radę uchwały nr XVI/135/2020 z dnia 26 lutego 2020 r. o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki”, w której uwzględniono wszystkie uwagi i oczekiwania zgłoszone przez organ nadzoru.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 7 stycznia 2021 r. skierowano sprawę na posiedzenie niejawne w trybie art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności fizyczne i prawne:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., 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 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019 r. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 listopada 2019 r., nr XIII/103/2019 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowicki.

Poprzedzając wyjaśnienie motywów podjętego wyroku należy wyjaśnić, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze 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 cytowanej już 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. 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 „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych „rudymenatnych 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).

Stąd 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres

ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 cyt. ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek 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, CBOSA).

W kontekście tego co zostało wskazane, Sąd w realiach badanej sprawy uznał, że wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał § 4 uchwały we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.” oraz następujące regulacje załącznika do uchwały: § 3 ust. 7, § 10 ust. 3, § 11 ust. 7, § 19 ust. 2, § 22 ust. 2 w części w jakiej nie określa terminów deratyzacji obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 i § 27 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.”.

Już na wstępie rozważań szczegółowych należy podzielić trafność większości zarzutów podniesionych względem zaskarżonej uchwały, aczkolwiek nie wszystkich, przy czym za zbyt daleko idący należy uznać wiązany z zarzutem sformułowanym w pkt 1 skargi wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Nie budzi wątpliwości Sądu w składzie orzekającym, że zarówno w § 4 uchwały jak i w § 27 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały zamieszczono zapis, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r.” Zapis ten pozostaje w oczywistej sprzeczności z jednoznaczną treścią art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowiącego, że akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Podzielić należy zacytowane z judykatury stanowisko Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, w szczególności gdy akt prawny kształtuje sferę praw i obowiązków jego adresatów. Nie są przy tym przekonujące argumenty zamieszczone w odpowiedzi na skargę odnośnie „intencji” jakimi kierował się gminny prawodawca, czytelności treści uchwały, a nawet braku kwestionowania uchwały przez organ nadzoru. Skoro data wejścia w życie aktu zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące została określona konkretnym przepisem ustawy, dowolność rady gminy została owym przepisem ograniczona. Zatem w sytuacji, gdy gminny prawodawca dokonuje w treści podjętej uchwały modyfikacji regulacji ustawowej dokonuje tym samym, jak słusznie dostrzegł to skarżący, naruszenia art. 4 ust. 1 u.o.a.n. dającego się nawet powiązać z naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sądu nieczytelność, czy jak chce skarżący, wewnętrzna sprzeczność czy wątpliwości interpretacyjne, niekoniecznie będą skutkowało nieważnością całej uchwały skoro dostatecznym zabiegiem okazuje się eliminacja zapisów niezgodnych z treścią powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Zakładany cel jest osiągalny poprzez stwierdzenie nieważności § 4 uchwały i § 27 załącznika do niej we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.”. Tak ukształtowany zapis zarówno § 4 jak i § 27 załącznika uzyska brzmienie spójne z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. bowiem nie będzie budzić wątpliwości, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, co miało miejsce w dniu 19 grudnia 2019 r.. Nie ma więc podstaw do kwestionowania legalności całej uchwały.

Zarzut skargi odnoszący się do regulacji zawartych w § 3 ust. 7 regulaminu oparto na naruszeniu art. 7 i art. 97 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. i art. 4 ust. 2 u.c.p.g.. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki zobligowała zapisem § 3 ust. 7 do trwałego zgniatania odpadów typu PET i jednocześnie, co wynika z treści omawianej regulacji, uzasadniła to zobowiązanie zachowaniem zmniejszonej objętości tych odpadów. Zasadnie uznał Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich, że powyższe postanowienie narusza granice upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju zapisy bowiem mogą mieć walor edukacyjny i poszerzający świadomość właścicieli nieruchomości na temat możliwości ograniczania powstawania odpadów komunalnych, niemniej jednak nałożenie takich konkretnych obowiązków na właścicieli nieruchomości w regulaminie czystości i porządku w gminie nie ma podstaw prawnych. Organ stanowiący gminy nie może bowiem narzucać

obywatelom, żeby minimalizowali objętość odpadów typu PET przed ich złożeniem w pojemnikach czy workach. Wskazane postanowienia regulaminu niewątpliwie wykraczają poza wynikające z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. upoważnienie. Podstawy do ich ustanowienia nie stanowi zwłaszcza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) u.c.p.g., który stanowi wprawdzie, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, mogą one jednak obejmować jedynie prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych.

Zarzuty zamieszczone w pkt 4 i pkt 5 skargi odnoszą się do naruszenia identycznych przepisów tj. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 115 w zw. z § 141 z.t.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z u.c.p.g. polegające na nałożeniu w § 10 ust. 3 i § 11 ust. 7 regulaminu jedynie „powinności” odpowiednio (§ 10 ust. 3) - wystawiania pojemników i worków na granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu przed posesją, celem ich odbioru oraz (§ 11 ust. 7) - ustawienia pojemników i innych urządzeń do zbierania odpadów w miejscach łatwo dostępnych dla ich użytkowników jak i dla pracowników przedsiębiorcy odbierającego odpady, w sposób nie powodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości lub osób trzecich. Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich wadliwości wskazanych regulacji dopatruje się w szczególności w przekroczeniu przewidzianego dla rady upoważnienia ustawowego oraz problemach interpretacyjnych związanych z ustaleniem wynikającego ze wskazanych zapisów treści zakazu czy nakazu.

Zdaniem Sądu regulacje przyjęte w § 10 ust. 3 i § 11 ust. 7 załącznika do uchwały pozostają w sprzeczności ze wskazanymi przez skarżącego przepisami. Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki zdecydowała się na objęcie zapisami uchwały sposobu ustawiania czy lokalizację pojemników i urządzeń do zbierania odpadów. Co więcej w zapisach uchwały pojawiło się pojęcie „powinny być” określające sposób lokalizacji pojemników czy innych urządzeń odnoszące się do takiego ich umiejscowienia, które umożliwi dostępność dla pracowników przedsiębiorców odbierających odpady jak i nie powodujących uciążliwości i utrudnienia dla mieszkańców nieruchomości jak i osób trzecich. Mimo, że lektura kwestionowanych zapisów uchwały pozwala na odcodowanie woli samej uchwałodawcy zmierzającego do głębokiej ingerencji w sposób lokalizacji przedmiotowych pojemników i urządzeń przy uwzględnieniu interesów pracowników przedsiębiorców, właścicieli nieruchomości i osób trzecich, realizacja tej intencji została dokonana z naruszeniem prawa. Zapisy regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości tego rodzaju szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania opadów, nie mają bowiem umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Powołany przepis pozwala radzie gminy na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym ale nie daje podstaw do określania warunków w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Zakwestionowane zapisy regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie ma zatem umocowania w ustawie, a ponadto wkracza w prawo własności, albowiem to od właściciela posesji zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie on przechowywał ww. urządzenia (tak: wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r. II SA/Ke 786/19). Kwestie związane z opróżnianiem pojemników przez właściwą jednostkę, w tym związane z dostępnością tych pojemników, winny być ewentualnie uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r., sygn. IV SA/Po 741/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. II SA/Ol 123/19).

W objętym zarzutami skargi § 19 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki ustanowiła obowiązek osób utrzymujących psy do wyprowadzania ich poza teren nieruchomości na smyczy, a nadto psów uznanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. Zarzuty skargi w tym względzie okazały się zasadne. Obowiązek dotyczący wyprowadzenia psa na smyczy, a w przypadku ras uznawanych za agresywne lub zachowujących się agresywnie także w kagańcu muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ale również w świetle

konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy o ochronie zwierząt). Sąd podziela utrwalone już w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi w obroży/smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 808/19). Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędnosć nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 k.w.).

Dlatego w ocenie tutejszego Sądu, w świetle powyższych uwag, z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 19 ust. 2 załącznika do uchwały nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Analogicznie należy ocenić wprowadzony w tym zakresie zapis dotyczący ras psów uznanych za agresywne lub zachowujących się agresywnie. Gminny uchwałodawca redagując kwestionowane postanowienia posłużył się pojęciem niedookreślonym, gdyż obiektywnie niemożliwym jest zdefiniowanie „psa zachowującego się w sposób agresywny”. Powoduje to, że ustanowione w postanowieniach regulaminu obowiązki nie mogą być precyzyjnie interpretowane, albowiem nie pozwalają na oczywiste odkodowanie okoliczności odpowiadających hipotezom tak ukształtowanych przepisów.

Wyartykułowany w pkt 7 skargi zarzut wiąże się z zaniechaniem w § 22 ust. 2 wskazania obszarów opisanych w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu jako obszarów podlegających deratyzacji. Zdaniem Sądu w składzie orzekającym nie objęcie obowiązkiem deratyzacji obszarów zabudowanych obiektami i magazynami wykorzystywanymi odpowiednio do przetwórstwa spożywczego bądź przechowywania produktów rolno-spożywczych w istocie skutkuje naruszeniem art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.. W świetle stanowiska zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę za zbędne należy uznać powtarzanie uzasadnienia zarzutów czy argumentacji ujętych w skardze, skoro Rada Gminy Kamieniec Ząbkowicki sygnalizuje, że w dniu 26 lutego 2020 r. podjęła uchwałę nr XVI/135/2020, mocą której dokonano zmiany § 22 załącznika do regulaminu poprzez uwzględnienie obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 regulaminu w prowadzonej deratyzacji. Nie można jednak zaakceptować stanowiska, że niejako „następcze” reformowanie zapisu uchwały nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności wcześniejszego zapisu. Jest wręcz przeciwnie, bowiem dostrzeżone przez radę gminy wadliwości uchwalonego aktu prawnego nie czyni bezprzedmiotowym orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności. Uchylenie lub zmiana uchwały nie czyni bowiem bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny jest uprawniony stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Skutki bowiem takiej uchwały obejmują wyłącznie okres od momentu jej wejścia w życie (skutek ex nunc). Natomiast

nieważność uchwały sprzecznej z przepisami prawa rozciąga się na cały okres obowiązywania tegoż aktu, poczynając od momentu jego uchwalenia (tak m.in. NSA w postanowieniu z dnia 12 lutego 2012 r. sygn. akt II OSK 228/13, oraz wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt OSK 1046/07, wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Lu 92/13, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn. akt I SA/Gl 18/14, CBOSA).

Jak już sygnalizowano na wstępie nie wszystkie zarzuty skargi okazały się trafne. Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich uznał za sprzeczne ze wskazanymi we wstępnej części skargi przepisami zapisy zamieszczone w § 4 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. W § 4 załącznika do uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego przez odgarnięcie ich w miejsce nie powodujące zakłóceń ruchu pieszych lub pojazdów. Zdaniem skarżącego przyjęta regulacja została dokonana m.in. z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a także obejmuje problematykę uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.. Zauważyć przyjdzie, że wbrew twierdzeniom skargi, art. 5 u.c.p.g. nie stanowi żadnej delegacji ustawowej dla organu stanowiącego gminy. Podkreślić należy, że z systematyki ustawy wynika bezpośrednio, że delegacja ustawowa zawiera się w art. 4 ustawy. Ustawodawca w ust. 2 omawianego artykułu w sposób jednoznaczny stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, enumeratywnie wymienione w kolejnych punktach ustępu drugiego. Natomiast art. 5 ustawy został umieszczony w następnym rozdziale aktu, tj. rozdziale 3 ustawy, kształtującym obowiązki właścicieli nieruchomości, które na tychże właścicieli nakłada wprost ustawa. W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości każdego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych „wzdłuż nieruchomości” wypowiada się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. Nie sposób zatem uznać, aby normodawca gminny naruszył delegację ustawową w zakresie art. 5 ustawy, skoro przepis ten takiej delegacji nie tworzy. Można wręcz dodać, że gdyby wszedł w materię tego unormowania, wkroczył by w materię ustawową, uregulowaną w art. 5 ustawy i to właśnie stanowiłoby przekroczenie delegacji ustawowej. Z tej przyczyny podniesione względem omawianego zapisu regulaminu zarzuty okazały się nietrafne, co skutkowało oddaleniem skargi w tym zakresie.

Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność wymienionych w pkt I sentencji wyroku zapisów uchwały i stanowiącego załącznik do uchwały regulaminu uznając, że doszło w tych przypadkach do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego wyeliminowanie tych postanowień z obrotu prawnego, w pkt II sentencji wyroku oddalono skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 p.p.s.a.