



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 grudnia 2020 r.

Poz. 4546

WYROK NR II SA/RZ 263/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 września 2020 r.

sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Paweł Zaborniak /spr./ WSA Joanna Zdrzałka Protokolant referent Patrycja Bar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem z dnia 26 lipca 2016 r. nr XVII/133/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i miasta I. stwierdza nieważność: § 5, § 6, § 9, § 10, § 11, § 13, § 18, § 25, § 29 pkt 2, § 32 zaskarżonej uchwały. II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Miejskiej w Rudniku nad Sanem z dnia 26 lipca 2016 r. nr XVII/133/2016 (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z 28 lipca 2016 r., poz. 2669), w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Rudnik nad Sanem. Prokurator kwestionowanej uchwały zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; 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 2019 r., poz. 2010 ze zm.; dalej: "ustawa"). Zawniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie jej § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6, § 9, § 10, § 11, § 13, § 18, § 25, § 29 oraz § 32. Uzasadniając swoje stanowisko zarzucił, że do naruszenia przepisów prawa doszło poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, tj.: - poprzez nałożenie w § 3 ust. 1 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, a na przedsiębiorcę obierającego odpady obowiązku odbierania wyszczególnionych i wyselekcjonowanych odpadów; - poprzez uregulowanie w § 4 regulaminu sposobu uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, w sposób mechaniczny lub ręczny, niepowodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, przy określeniu co należy rozumieć przez pojęcie "chodnika"; - w § 5 regulaminu, poprzez określenie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami samochodowymi, poprzez określenie, że mycie pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, a ponadto na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, zaś naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, a także negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin, które to uregulowania wkraczają w sferę regulacji ustawowych; - poprzez uregulowanie w § 6 regulaminu, że pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych winny służyć wyłącznie do gromadzenia tych odpadów i spełniać wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej; - poprzez nałożenie w § 9 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku dostosowania ilości pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych od ilości wytwarzanych odpadów komunalnych oraz ilości osób z nich korzystających oraz określenie, że eksploatacja i opróżnianie pojemników musi być prowadzone w sposób gwarantujący, iż

nie nastąpi rozkład biologiczny zgromadzonych odpadów komunalnych lub przepełnienie pojemników; - poprzez nałożenie w § 9 i 10 regulaminu na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązku wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, dostosowując pojemność pojemników do swoich indywidualnych potrzeb oraz uwzględniając normy, jakimi powinni kierować się właściciele nieruchomości niezamieszkałych przy doborze pojemności pojemników, poprzez określenie kategorii i charakteru nieruchomości, dla których została przewidziana odpowiednia liczba i pojemność pojemników; - poprzez określenie w § 11 regulaminu warunków, jakim powinny odpowiadać miejsca ustawienia pojemników; - poprzez określenie w § 13 regulaminu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; - poprzez określenie w § 18 regulaminu, że wielkość zbiornika bezodpływowego powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb gospodarstwa domowego; - poprzez nałożenie w § 25 regulaminu, na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązku sprawowania właściwej opieki gwarantującej bezpieczeństwo otoczenia, a w szczególności nie pozostawiania zwierzęcia bez dozoru (zwierzę powinno być należycie uwięzione lub znajdować się w pomieszczeniu zamkniętym bądź na terenie zagrodzonym, w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się zwierzęcia), obowiązku prowadzenia w miejscach publicznych psa na smyczy, a psów niebezpiecznych i agresywnych w kagańcu oraz określenie, że właściciele ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt; - poprzez określenie w § 29 regulaminu, że jednym z wymogów hodowli zwierząt gospodarskich jest to, aby hodowla ta nie powodowała nadmiernych uciążliwości, takich jak hałas czy wydzielanie uciążliwych zapachów, w stosunku do nieruchomości sąsiednich; - niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawnego, poprzez brak precyzyjnego uregulowania w § 32 regulaminu terminów przeprowadzenia deratyzacji, przy jednoczesnym wskazaniu, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji, każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowy przyjęty. Rozwijając poszczególne zarzuty Prokurator wskazał, że w § 3 ust. 1 regulaminu, Rada Miejska nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny, zaś na przedsiębiorcę odbierającego odpady obowiązek odbierania wyszczególnionych i wyselekcjonowanych odpadów. Regulacja ta stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem obowiązek ten został już uregulowany przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, zatem brak jest podstaw prawnych do powtarzania tej regulacji i przenoszenia w/w zapisu do aktu prawa miejscowego, jakim jest Regulamin. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 a i b ustawy upoważnił Radę gminy jedynie do określenia szczegółowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 4 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości, położonych wzdłuż chodników, obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z tych chodników, w sposób mechaniczny lub ręczny oraz w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie sposobu i miejsca ich gromadzenia. Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości. Wśród tych obowiązków brak jest, poza wskazanym art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy, odesłań do obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Także art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy zawiera definicję "chodnika". Brak zatem podstaw do powtarzania tej definicji w uchwalonym regulaminie. Porównując treść § 5 uchwały z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy stwierdził, że także w tym przypadku przekroczono zakres ustawowego upoważnienia. W zapisach ustawy brak jest upoważnienia do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, dodatkowo na wydzielonych i utwardzonych częściach tej nieruchomości. Tak samo odniósł się do uregulowania z którego wynika, że naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin. Uregulowania te nie znajdują upoważnienia ustawowego, wykraczają poza zakres jaki powinien regulować regulamin, a nadto ograniczają prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowią w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie określenia "drobnych napraw" oraz wkraczają w uregulowania Kodeksu cywilnego z zakresu prawa sąsiedzkiego. Odnosząc się następnie do § 6 uchwały wskazał, że pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych winny służyć wyłącznie do gromadzenia tych odpadów i spełniać wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej. Uregulowanie to wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, która przyznaje radzie gminy kompetencję do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jedynie wymagań w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych,

warunków rozmieszczenia tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Za sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Prokurator uznał uregulowanie zawarte w § 9 i 10 ustawy, w których nałożono na właścicieli nieruchomości niezamieszkałych obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, dostosowując pojemność pojemników do swoich indywidualnych potrzeb oraz uwzględniając normy, jakimi powinni kierować się właściciele nieruchomości niezamieszkałych przy doborze pojemności pojemników, poprzez określenie kategorii i charakteru nieruchomości, dla których została przewidziana odpowiednia liczba i pojemność pojemników. Za przekraczające zakres upoważnienia uznano regulacje zawarte w § 11 regulaminu, w którym wskazano warunki, jakim powinny odpowiadać miejsca ustawienia pojemników, poprzez wskazanie, że miejsce ustawienia pojemników winno posiadać równą i utwardzoną nawierzchnię zabezpieczoną przed zbieraniem się wody i błota oraz nie może stwarzać utrudnień dla użytkowników i właścicieli sąsiednich nieruchomości. Regulacja ta stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale także ogranicza prawo własności i zakres korzystania z nieruchomości przez właściciela. Odnosnie § 13 uchwały Prokurator wskazał, że systemowa analiza normatywna przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy, zatem wykracza poza zakres przedmiotowy uchwały. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Zdaniem Prokuratora ustawodawca celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć i nie mogą być one używane zamiennie, a ponadto na delegację ustawową należy patrzeć przez pryzmat adresata normy. O ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 powyższej ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od w/w podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są rozłączne i nie mogą się pokrywać, pomimo konieczności skorelowania częstotliwości pozbywania się odpadów z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych. Z przekroczeniem delegacji ustawowej doszło do uregulowania w przepisie § 18 regulaminu wielkości zbiornika bezodpływowego, która to wielkość powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb gospodarstwa domowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, rada gminy posiada kompetencję do określenia w Regulaminie utrzymania czystości i porządku wymagań w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Z przepisu tego nie wynika kompetencja do regulowania kwestii dotyczącej wielkości zbiorników bezodpływowych. Prokurator za sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy uznał zapis § 25 uchwały w zakresie, w jakim nakłada na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązek sprawowania właściwej opieki gwarantującej bezpieczeństwo otoczenia, a w szczególności nie pozostawiania zwierzęcia bez dozoru (zwierzę powinno być należycie uwięzione lub znajdować się w pomieszczeniu zamkniętym bądź na terenie zagrodzonym, w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się zwierzęcia), obowiązek prowadzenia w miejscach publicznych psa na smyczy, a psów niebezpiecznych i agresywnych w kagańcu oraz określenie, że właściciele ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt. Wyjaśnił, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażane jest stanowisko, że z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady gminy wprowadzenie bezwzględnego nakazu, nie przewidującego, co istotne, żadnego wyjątku w nakazie prowadzenia psów na uwięzi, co może prowadzić do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. Kwestia odpowiedzialności właścicieli zwierząt za szkody przez nie wyrządzone została uregulowana przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych rangi ustawowej, dlatego też brak było jakichkolwiek podstaw do regulowania tych kwestii w zaskarżonej uchwale. W ocenie skarżącego, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, doszło do określenia w § 29 regulaminu, że jednym z wymogów hodowli zwierząt gospodarskich jest to, aby hodowla ta nie powodowała nadmiernej uciążliwości takich jak hałas czy wydzielanie uciążliwych zapachów w stosunku do nieruchomości sąsiednich. Zdaniem Prokuratora zapis taki pozostaje sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, w którym regulowane być mogą jedynie kwestie czystości i porządku. W zakres pojęcia "czystości i porządku" nie może być zatem zaliczony hałas i odory. Ponadto powyższe uregulowanie stanowi

nieuprawnione wkroczenie w sferę prawa własności i jego ochrony, a także stosunków sąsiedzkich, które unormowane zostały w Kodeksie cywilnym. Wskazał nadto, że zgodnie z delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W § 32 Regulaminu, Rada Miejska w Rudniku nad Sanem wskazała jedynie, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji, każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. W ocenie skarżącego, powyższy zapis jest niewystarczający i nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Rudniku nad Sanem – reprezentowana przez Burmistrza Miasta i Gminy w Rudniku nad Sanem wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 3 regulaminu wyjaśniono, że w orzecznictwie i piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że zakaz powtórzeń nie ma charakteru bezwzględny i przytaczanie treści aktów prawnych wyższego rzędu w akcie prawa miejscowego może być dopuszczalne, jeżeli czyniłoby to akt prawa miejscowego w pełni czytelnym i zrozumiałym. Zawarcie powyższego uregulowania w uchwale ma charakter informacyjny, a zabieg ten uzasadniony był potrzebą czytelności aktu prawnego przez jego adresatów. Zapis taki czyni regulacje ustawowe przejrzystymi i ułatwia mieszkańcom prawidłowe stosowanie uchwały. Organ nie podzielił poglądu o naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c cyt. ustawy w zw. z § 4 Regulaminu. Wprowadzenie tego zapisu do regulaminu potrzebne było ze względu na kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa Gminy i podyktowane było jednoczesnym dokonaniem wykładni prawnej tegoż przepisu. W znacznej mierze adresaci gminnych norm prawnych nie posiadają wykształcenia prawniczego, nie znają orzecznictwa ani doktryny i wszelkie normy adresowane do kręgu osób powinny być ujęte w sposób jak najbardziej przystępny i prosty oraz powinny regulować daną materię w sposób wyczerpujący, tak aby adresat nie musiał poruszać się w gąszczu różnych przepisów o różnej hierarchii. W zakresie zarzutu dotyczącego przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 5 Regulaminu organ stwierdził, że wprowadzenie ww. zapisu nie miało na celu ograniczenia praw podmiotowych jednostki. Celem zapisu było m.in. wprowadzenie norm prawnych zapobiegających degradacji zanieczyszczeniu środowiska, w tym na terenach o zwiększonej wrażliwości na zanieczyszczenia. Ustawa o odpadach nie reguluje kwestii odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych, a ograniczenie w tym zakresie miało na celu ewentualną ochronę oczyszczalni ścieków przed wprowadzaniem z terenów nieruchomości ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód. Nie zgodził się ze Skarżącym jakoby wprowadzenie w Regulaminie obowiązku naprawy pojazdów samochodowych w sposób niepowodujący uciążliwości, stanowiło nadużycie prawa. Taki zapis jest zgodny m.in. z art. 144 k.c. Celem kwestionowanego zapisu była m. in. ochrona przed samodzielną wymianą płynów eksploatacyjnych pojazdów. Oleje i płyny eksploatacyjne stanowią, zgodnie z katalogiem odpadów - odpad niebezpieczny, powodujący skażenie środowiska gruntowo-wodnego, a zatem wprowadzenie ograniczeń co do zakresu, miejsca i sposobu prowadzenia napraw było uzasadnione. Zdaniem organu Rada w § 6 regulaminu w sposób prawidłowy uchwaliła, że pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych służą wyłącznie do gromadzenia tych odpadów i winny spełniać wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej. W jego ocenie nie doszło również do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej w § 9, § 10 i § 11 regulaminu. § 9 regulaminu zawiera obowiązek wyposażenia nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych, uwzględniając ilość wytwarzanych odpadów komunalnych oraz ilość osób z nich korzystających. Eksploatacja i opróżnianie pojemników musi być prowadzone w sposób gwarantujący, że nie nastąpi rozkład biologiczny zgromadzonych odpadów komunalnych lub przepełnienie pojemników. Materia tego paragrafu zawiera się w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ww. ustawy. W ocenie organu § 10 regulaminu ma również prawidłowe brzmienie, gdyż nie zachodzi sprzeczność z art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b cyt. ustawy. Natomiast § 11 Regulaminu wynika z kompetencji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis ten nie ogranicza prawa własności i zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela, bowiem w żaden sposób nie ingeruje w prawo własności. Użycie w § 13 regulaminu określenia "odbierania odpadów komunalnych" zamiast "pozbywania się odpadów komunalnych" nie jest istotnym naruszeniem ustawy, powodującym stwierdzenie nieważności § 13 regulaminu. Użyto prawidłowego sformułowania w tytule rozdziału 4 uchwały. W ocenie organu określenie w § 18 regulaminu, że wielkość zbiornika bezodpływowego powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb gospodarstwa domowego ma charakter informacyjny dla mieszkańców i nie powinno skutkować stwierdzeniem jego nieważności. Powołując się na art. 4 ust. 2 pkt 6 oraz orzecznictwo sądów administracyjnych organ jako zasadne uznał oznaczenie w regulaminie sposobów sprawowania kontroli nad zwierzęciem w sytuacji, gdy dany rodzaj kontroli daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości, a przede wszystkim mniejsze zagrożenie dla osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna, czy kontrola gestem. Zapis § 29 regulaminu ma charakter porządkowy i wypełnia normę

art. 4 ust. 2 pkt 7 cyt. ustawy, w którym mowa jest o wymaganiach utrzymywania zwierząt gospodarskich. W ocenie organu pogląd skarżącego, że zapis § 32 regulaminu jest niewystarczający i nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy jest niewłaściwy. Zapisem § 32 regulaminu Rada stworzyła możliwość dokonania deratyzacji w każdym czasie, kiedy powstanie taka konieczność. Podawanie terminu deratyzacji w konkretnej dacie jest działaniem abstrakcyjnym i może spowodować trudności z realizacją regulaminu i zwalczania zjawisk, które pojawiają się niespodziewanie w różnych terminach, niemożliwych do przewidzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Na wstępie wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w/w ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. Skarga okazała się częściowo uzasadniona i w tym zakresie została przez Sąd uwzględniona. 1) Znalazł potwierdzenie w toku Sądowej kontroli zarzut naruszenia przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego do uchwalenia Regulaminu jak również naruszenia przepisów Kodeksu cywilnego o prawie własności – art. 140 K.c. - poprzez określenie w § 5 ust. 1 uchwały warunków dotyczących mycia pojazdów samochodowych poza terenem myjni. W przekonaniu Sądu, nie znajduje oparcia w upoważnieniu ustawowym, tj. w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.z.p.g., ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych wyłącznie do obszaru "własnej nieruchomości". Przepis § 5 ust. 1 uchwały, posługując się sformułowaniem "własnej nieruchomości" zawiera mocno nieprecyzyjną treść normatywną bowiem nie wyjaśnia jak należy rozumieć pojęcie własnej nieruchomości, a w szczególności czy ma to być nieruchomość należąca do posiadacza pojazdu czy też nieruchomość osoby zajmującej się myciem pojazdu, poza myjnią. Analizowany przepis nie spełnia wobec tego koniecznego z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego wymogu określoności regulacji prawnej (por. wyrok TK z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt K 3/09). Zasada określoności prawa należy do jednej z podstawowych dyrektyw prawidłowej legislacji, a stanowi iż na prawodawcy, ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria w postaci : precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej przez sąd administracyjny regulacji prawa miejscowego. Ponadto, przepis ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach w postaci art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, nie zawiera takiej kompetencji prawotwórczej, która pozwalałaby lokalnemu prawodawcy na ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych wyłącznie do ściśle wskazanych

przez radnych nieruchomości, np. nieruchomości własnych. Przepisy ustawy wyposażają radę do określania wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jednocześnie nie precyzując dokładnie obszaru wykonywania czynności mycia i naprawy. Mycie pojazdu może się więc odbywać także na nieruchomościach nienależących do osoby myjącej pojazd. Zatem wprowadzenie takiego ścisłego rozróżnienia zawężającego jakie nastąpiło w zaskarżonej uchwale, było nieuprawnione nie tylko ze względu na art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.z.p.g., ale także ze względu na art. 140 K.c., czyli przepis umożliwiający właścicielowi nieruchomości korzystanie z niej w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Skarga trafnie podnosi nieuprawnione przepisem ustawy ograniczenie możliwości wykonywania napraw pojazdów samochodowych wyłącznie do drobnych napraw pojazdów mechanicznych - § 5 ust. 2 uchwały. Prawnej kompetencji wskazywania przez radę wymagań w zakresie rodzaju, w tym skali napraw pojazdów mechanicznych, nie zawiera ustawa o utrzymaniu czystości porządku w gminach. Ponadto unormowanie o takiej treści nie wypełnia wspomnianych już standardów określoności regulacji prawnej, bowiem posługuje się nieznanym prawu wyrażeniem "drobnych napraw". Ustawa używa wyłącznie pojęcia naprawy pojazdów samochodowych, nie pozwalając na ich klasyfikowanie. Zatem cały przepis § 5 uchwały Rady narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.z.p.g., bowiem wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego oraz narusza standardy stanowienia prawa w sposób maksymalnie precyzyjny. 2) Prokurator objął środkiem zaskarżenia § 6 uchwały, który stanowi : Pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych służą wyłącznie do gromadzenia tych odpadów i winny spełniać wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej. Zestawiając przytoczoną regulację uchwały z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g., należało potwierdzić stanowisko Skarżącego, iż przepis uchwały stanowiąc o obowiązku posiadacza pojemnika do zapewnienia niedookreślonych przez radnych wymogów sanitarnych i higienicznych, nie odpowiada treści ustawowego upoważnienia. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków; Przytoczony przepis ustawy wymaga od organu stanowiącego gminy precyzyjnego określenia warunków utrzymania pojemników, aby wypełniały one standardy sanitarne, porządkowe i techniczne, przy uwzględnieniu określonych kryteriów uzasadniających te warunki. Tymczasem analizowany przepis uchwały wymaga od adresata aby stosowane przez niego pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych spełniały niedookreślone w sposób precyzyjny wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej. Zadaniem prawodawcy lokalnego realizującego wytyczne z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g. było dookreślenie odpowiednich z punktu widzenia uwarunkowań lokalnych oraz kryteriów dotyczących średniej ilości odpadów i liczby osób, warunków utrzymania pojemników aby zachowały one odpowiedni stan techniczny, porządkowy i sanitarny. Tego wymogu nie spełnia zupełnie nieprecyzyjne odesłanie posiadaczy pojemników do wymogów bezpieczeństwa oraz higieny sanitarnej, bez jednoczesnego ustalenia o jakie dokładnie wymogi tu chodzi. W myśl przepisów ustawy to radni mają ustanowić warunki utrzymania pojemników, co nie pozwala na odsyłanie adresata przepisu do niedookreślonych w uchwale wymogów bezpieczeństwa i higieny sanitarnej. Wymogi ustawowe spełnia więc jedynie ta część przepisu uchwały, która wyraża nakaz wykorzystywania pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych wyłącznie do gromadzenia tych odpadów. Ponieważ § 6 Regulaminu nie wypełnia kompetencji prawotwórczej w sposób nakazany mocą art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g., bowiem w przeważającej części nakłada niesprecyzowane wymogi bezpieczeństwa i higieny sanitarnej wymogi, to istotnie narusza prawo, a to musi skutkować stwierdzeniem nieważności całego zakwestionowanego przez Prokuratora przepisu. 3) W świetle zakwestionowanej w skardze regulacji § 9 Regulaminu właściciele nieruchomości zobowiązani są do wyposażenia nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych, uwzględniając ilość wytwarzanych odpadów komunalnych oraz ilość osób z nich korzystających. Eksploatacja i opróżnianie pojemników musi być prowadzona w sposób gwarantujący, że nie nastąpi rozkład biologiczny zgromadzonych odpadów komunalnych lub przepełnienie pojemników. Uchwalony przepis Regulaminu powinien wykonywać delegacje ustawową wynikającą z przytoczonego wyżej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g. W związku z tym prawidłowo zredagowany przepis Regulaminu powinien określać precyzyjnie rodzaj i minimalną pojemność pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, przy uwzględnieniu kryteriów podanych w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit a i b u.c.z.p.g. – tj. średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Tymczasem norma wyrażona w § 9 zd. pierwsze Regulaminu,

decyzję o tym jaką pojemność pojemników ma przyjąć właściciel nieruchomości pozostawia temu właścicielowi, nie dookreślając stosownie do wyrażonej w tym względzie treści przepisu u.c.z.p.g. zarówno rodzaju pojemnika jak również jego minimalnej pojemności. Należy wyraźnie podkreślić, iż to radni posługując się wyznaczonymi ustawą kryteriami winni precyzyjnie wskazać właścicielom nieruchomości rodzaj pojemnika lub worka oraz ich minimalną pojemność, jednocześnie uzasadniając dokonany w tym względzie wybór średnią ilością odpadów komunalnych jaką wytwarza się w gospodarstwie domowym bądź w innych źródłach oraz liczbą osób korzystających z tych pojemników i worków – art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b u.c.z.p.g. Poza tym, motywy przyjętych rozwiązań Regulaminu powinny być uwidocznione w uzasadnieniu przyjętej uchwały, aby można było dokonać czynności kontrolnych przyjętych przez radę rozwiązań normatywnych. Zaskarżony przepis Regulaminu tych kryteriów nie spełnia, bowiem nie podaje zarówno minimalnej ilości stosowanych pojemników, ich rodzaju, jak również nie pozwala wyjaśnić jakimi kryteriami kierowała się Rada stanowiąc o obowiązkach właścicieli nieruchomości w § 9 Regulaminu. 4) Należało też zgodzić się ze skarżącym Prokuratorem, że treść § 10 Regulaminu wprowadzając rozróżnienia w zakresie nieruchomości niezamieszkałych poprzez ich zabudowę m.in. znajdującymi się na tych nieruchomościach punktami szybkiej konsumpcji, lokalami handlowymi, zakładami rzemieślniczymi, usługowymi i produkcyjnymi, czy cmentarzami, nie znajduje ustawowego umocowania w treści art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g. Przytoczona regulacja ustawowa pozwala na określenie wymagań w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. Nie znajdziemy w/w regulacji bezpośredniego upoważnienia dla radnych do wprowadzenia kategoryzacji nieruchomości niezamieszkałych, według znajdujących się na nich budynków, lokali, zakładów, czy choćby cmentarzy, jaką dokonała Rada Gminy w treści kwestionowanego § 10 Regulaminu. Ponieważ ustawa takich rozróżnień wyraźnie nie przewiduje, to nie może ich bez klarownego wytłumaczenia wprowadzać akt niższego rzędu jakim jest Regulamin. Sąd podkreśla, iż uzasadnienia dla dokonanego podziału i związanego z tym zdywersyfikowania pojemności pojemników znajdujących się na terenie nieruchomości, nie zawiera uzasadnienie samej uchwały, jak również nie tłumaczy sensu takiej regulacji Organ w odpowiedzi na skargę. Przy takim charakterze stanowionych przepisów z jakim mamy do czynienia w przypadku Regulaminu, czyli przepisów o znaczeniu reglamentacyjnym, należy od prawodawcy lokalnego oczekiwać wskazania stosownej argumentacji umożliwiającej dokonanie kontroli legalności stanowionej normy prawnej. Innymi słowy, należałoby przedstawić motywy przekonujące do stanowienia obowiązku wyposażenia określonych nieruchomości niezamieszkałych w pojemniki lub worki do zbierania odpadów, wiążąc rodzaj i pojemność pojemnika lub worka ze średnią ilością odpadów komunalnych oraz liczbą osób korzystających z tych pojemników lub worków. Innymi słowy, stanowiąc tego rodzaju przepisy należy posługiwać się kryteriami wskazanymi w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b u.c.z.p.g., co powinno wynikać z treści stanowionego regulaminu. Zatem koniecznym było stwierdzenie nieważności w całości § 10 regulaminu ponieważ istotnie narusza on upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g., poprzez niewyjaśnienie przyczyn wprowadzonych rozróżnień według wyrażonych w tej regulacji kryteriów średniej ilości odpadów, jakie powstają w danym źródle odpadów oraz liczbą osób korzystających z pojemników lub worków. 5) WSA stwierdził także nieważność § 11 Regulaminu, bowiem kieruje on nieprzewidziany ustawą nakaz ustawienia pojemników na odpady komunalne na powierzchni równej i utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota. Zakwestionowany przepis Regulaminu nakładający na właścicieli nieruchomości tak szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie ma należytego umocowania w u.c.z.p.g. Artykuł 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, pozwala radnym na dookreślenie warunków rozmieszczania pojemników, bez możliwości nakazywania właścicielom nieruchomości dokonywania wyrównywania terenu czy jego utwardzania. Należy poza tym podkreślić, że warunki dotyczące miejsc gromadzenia odpadów stałych regulują przepisy Rozdziału 4 Działu II rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065; dalej zwane rozporządzeniem), które nie przewidują tak rygorystycznych warunków rozmieszczania pojemników, jaka wynika z § 11 Regulaminu. Utwardzone place jako miejsca na pojemniki dla gromadzenia odpadów stałych, stosownie do § 22 ust. 1 rozporządzenia, zostały wskazane przykładowo przez prawodawcę, nie zaś jak ma to miejsce w badanej uchwale jako miejsca bezwzględnie nakazane. Wypełniając delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.z.p.g., Rada powinna kierować się zapisami w/w rozporządzenia, aby nie nakładać obowiązków szerszych niż wynika to z unormowań wyższego rzędu. 6) W skardze znalazł się zarzut przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 13 Regulaminu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zatem wyjaśnić tu należy, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.z.p.g. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania i czystości porządku na terenie gminy, dotyczące częstotliwości i sposobu pozbывania się odpadów

komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast w świetle art. 6r ust. 3 w/w ustawy rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres 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, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Przytoczone przepisy u.c.z.p.g., co słusznie zauważa Prokurator, zawierają dwie odrębne od siebie normy kompetencyjne wyposażające radę gminy w możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego na obszarze gminy. Nie ulega wątpliwości, iż przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach jest adresowany do wytwórcy odpadów, w tym do właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Natomiast upoważnienie ustawowe z art. 6r ust. 3 u.c.z.p.g. stanowi podstawę uchwalania przepisów adresowanych do podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady i związanej z tymi usługami częstotliwości odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych. Rada tworząc § 13 Regulaminu i zawierając w nim normę określającą częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w określony tam sposób, wkroczyła swym działaniem w zupełnie inną normę kompetencyjną, bo wywodzącą się z art. 6r ust. 3 ustawy. Wypowiedziane w treści § 13 Regulaminu przepisy regulujące zagadnienie częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli, wyraźnie wychodzą poza zakres unormowania z art. 4 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, określającego kompetencje prawotwórcze do ustalania wymagań w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych, nie zaś ich odbierania czyli czynności zastrzeżonej dla właściwego dla tych czynności przedsiębiorcy. Sąd zgadza się z twierdzeniem Prokuratora, iż zakresy przytoczonych upoważnień ustawowych są rozłączne i nie mogą się pokrywać pomimo konieczności skorelowania częstotliwości pozbywania się odpadów z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych. Nie oznacza to jednak, że Rada stosując art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.z.p.g., może jednocześnie wykonywać upoważnienia zastrzeżone dla w istocie odrębnych aktów prawa miejscowego.

7) Skarżący Prokurator trafnie zarzuca Radzie przekroczenie delegacji ustawowej poprzez uregulowanie w przepisie § 18 zdanie drugie Regulaminu wielkości zbiornika bezodpływowego, która to wielkość powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb gospodarstwa do domowego. Należało przyznać rację skardze, że upoważnienie ustawowe, na które się powołuje Rada w postaci art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.z.p.g. nie zawiera kompetencji prawotwórczej do jakiegokolwiek definiowania przez radę gminy wielkości zbiornika bezodpływowego. Co więcej, również pozostała treść § 18 kontrolowanego Regulaminu w sposób istotny narusza prawo, poprzez ustalenie obowiązków w zakresie wprowadzania nieczystości ciekłych do instalacji sanitarnych i określenia warunku dopuszczenia do gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych w postaci zakazu stanowienia uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich posesji. Wyrażone w ten sposób obowiązki ingerują w obowiązki właścicieli nieruchomości ustalone w treści art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.z.p.g. jak również w przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1065). Wyrażone w tych aktach unormowania w całości regulują kwestie sytuowania przez właściciela nieruchomości zbiornika bezodpływowego oraz jego uciążliwości, a zatem Rada nie może zmieniać tych unormowań, wprowadzając własne rozwiązania obowiązujące na terenie gminy, tym bardziej, co słusznie też podnosi Prokurator, art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.z.p.g. umożliwia jedynie regulowanie częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Przepis ten ewidentnie wyklucza ustalanie w przepisach Regulaminu warunków dopuszczania i gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych lub ich unieszkodliwianie w przydomowych oczyszczalniach ścieków. Dlatego należało również stwierdzić nieważność całości § 18 Regulaminu, a nie tylko zakreślonej w motywach skargi części tej regulacji prawa miejscowego.

8) Prokurator jako istotnie wadliwe uznał przepisy wyrażone w § 25 Regulaminu. W myśl § 25 ust. 1 pkt 2 Regulaminu właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych mają obowiązek w miejscach publicznych prowadzenie psa na smyczy, a psów niebezpiecznych i agresywnych w kagańcu. Natomiast w myśl § 25 ust. 2 Regulaminu, właściciele ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt. Delegację do wprowadzenia tego rodzaju przepisu wyraża dla rady gminy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. Odnosząc się do tego zarzutu, należało podkreślić, iż z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638; zwana dalej u.o.zw.), wynika zakaz puszczania psów bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz puszczania psów bez kontroli nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście – art. 10 ust. 3 u.o.zw. Z mocy tych regulacji ustawowych płynie norma wskazująca, iż właściciel lub opiekun wypuszczając psa poza terenem prywatnym, np. w obszarze powszechnie dostępnym, powinien

sprawować nad psem kontrolę. Użycie przez ustawodawcę określenia "bez możliwości ich kontroli" jest określeniem niejednoznacznym, gdyż kryć może w sobie szereg czynności takową funkcję wypełniających. Może to być zarówno trzymanie psa na smyczy, ale co istotne z punktu widzenia kontroli przepisów Regulaminu, również na rękach. Ustawodawca dozwala także na kierowanie w stosunku do niego komend głosowych utrzymujących psa w posłuszeństwie. Zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli nie jest jednoznaczny z obowiązkiem używania przez trzymającego smyczy czy kagańca (por. J. Janikowski, Prawne aspekty posiadania niebezpiecznych psów, Prokuratura i Prawo 2019 r., nr 5, s. 117). Skontrolowany przez Sąd przepis § 25 Regulaminu stanowiący obowiązek prowadzenia psa na smyczy w miejscach publicznych, a psów niebezpiecznych i agresywnych w kagańcu, wprowadza ograniczenia bardziej rygorystyczne niż te, które wypływają z treści art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, bowiem nie dopuszcza innych niż kaganiec czy smycz środków kontroli nad psem. Należało zauważyć, iż Regulamin każdorazowo nakazywał trzymanie psa na smyczy w miejscach publicznych, czyli powszechnie dostępnych, nie przewidujących innych znanych form kontroli jak np. kaganiec. W zakwestionowanym przepisie użyto sformułowania "psów niebezpiecznych", a wyrażenie to nie zostało zdefiniowane w obowiązujących regulacjach prawnych. Obowiązujące w Polsce przepisy znają natomiast pojęcie psów uznawanych za agresywne, czyli psów wyróżnionych w treści art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Wykaz ras psów uznawanych za agresywne wymienia § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r., w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r., nr 77 poz. 687). Radni wykonując kompetencje prawotwórczą powinni posługiwać się wyrażeniami o ustalonej treści normatywnej, aby stanowione przez nich przepisy spełniały wymogi określoności prawa. W orzecznictwie trafnie podkreśla się, że zachowanie zasady proporcjonalności wymaga wprowadzenia możliwości czasowego zwolnienia psa z uwięzi w miejscach, gdzie nie stwarza to zagrożenia oraz gdy opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem (por. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 2950/19, CBOSA). Zdaniem WSA, skarga słusznie zaznacza, iż niezróżnicowanie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ze względu m.in. na cechy osobnicze zwierząt prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej - art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r., poz. 821), za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Dlatego prawidłowa treść przepisu Regulaminu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. powinna przewidywać wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (zob. A. Jezierska - Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017 r., s. 42). Niedokonanie tych rozróżnień w przepisach kontrolowanego Regulaminu uzasadnia w tej części zarzuty skargi Prokuratora, co doprowadziło do stwierdzenia nieważności przepisu § 25 ust. 1 pkt 2 w/w aktu prawa miejscowego. Stwierdzenie nieważności § 25 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, pociągnęło za sobą konieczność usunięcia także § 25 ust. 1 pkt 1. Pozostawienie bowiem przepisu wskazującego na obowiązek należytego uwiązania zwierzęcia lub umieszczenia go w pomieszczeniu zamkniętym bądź na terenie zagrodzonym, oznaczałoby że zwierzęta domowe każdorazowo przebywając poza pomieszczeniami zamkniętymi lub poza terenem ogrodzonym, winny być uwiązane, co także nie odpowiadałoby regulacjom ustawy o ochronie zwierząt. WSA dostrzegł istotną niezgodność z wzorcami ustawowymi tego przepisu § 25 Regulaminu, który nakazuje usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe w miejscach wspólnego użytku oraz miejscach publicznych. Otóż delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. posługuje się bowiem tylko pojęciem "terenu przeznaczonego do wspólnego użytku", nie zna zatem obszaru występującego w tym przepisie pod pojęciem "miejsca publicznego". Dlatego tak skonstruowany przepis został wydany przez Radę poza zakresem dozwolonego upoważnienia ustawowego. Sąd podzielił również zdanie wypływające z zarzutów skargi, że treść § 25 ust. 2 Regulaminu w myśl, którego właściciele ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swych zwierząt narusza przepisy Kodeksu cywilnego normujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta. Otóż przepis prawa miejscowego w inny sposób niż przewidziano to w art. 431 § 1 K.c. reguluje kwestie odpowiedzialności właściciela zwierzęcia za jego zachowania. W świetle przepisów prawa cywilnego ten kto zwierzę chowa lub się nim posługuje nie ponosi odpowiedzialności za szkody przez zwierzę wyrządzone, jeżeli nie wynikły one z jego winy. Natomiast według § 25 ust. 2 Regulaminu, właściciele zwierząt mają ponosić pełną odpowiedzialność, a tym samym nie uwzględniono w przepisie kwestii winy, czyli także i wówczas gdy zwierzę spowodowało szkodę "własnym popędem", niezależnie od dyspozycji wydawanych mu przez człowieka. Podniesiona w skardze i dostrzeżona przez Sąd z urzędu niezgodność § 25 Regulaminu z wzorcami ustawowymi, nakazywała stwierdzić nieważność tego przepisu w całości. 9) W ocenie Prokuratora nastąpiło przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 29 pkt 2 Regulaminu, jako wymogu skierowanego do podmiotów zajmujących się hodowlą zwierząt gospodarskich, aby hodowla zwierząt gospodarskich nie powodowała nadmiernych

uciążliwości takich jak hałas, czy wydzielanie uciążliwych zapachów w stosunku do nieruchomości sąsiedniej. Trzeba podzielić zdanie, iż tego rodzaju warunki w zakresie hodowli nie mieszczą się w dozwolonym przez ustawodawcę do uregulowania na poziomie gminy zakresie kwestii związanych z czystością i porządkiem. Wprowadzenie tego rodzaju warunków hodowli zwierząt w świetle obowiązujących regulacji ustawy należało uznać za dowolne, bo nie znajdujące wymaganego pokrycia w kompetencji prawotwórczej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.z.p.g., która dozwala wyłącznie na ustalenie wymagań utrzymywania zwierząt, nie pozwalając na ingerowanie w obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące stosunków sąsiedzkich - art. 144 K.c. Sąd ponadto zauważa, że obowiązujące regulacje nie pozwalają na zdefiniowanie uciążliwości zapachowych, co powodowałoby że w/w przepis Regulaminu nie mógł być w praktyce stosowany.

10) W odniesieniu do zarzutów skierowanych względem § 32 Regulaminu, który stanowi, że sposób i terminy przeprowadzenia deratyzacji, o której mowa w § 31 każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, wskazać należy, iż regulamin powinien wyraźnie określać terminy przeprowadzenia deratyzacji. Wniosek ten wynika wprost z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Dlatego wskazanie w § 32 Regulaminu, że sposób i terminy przeprowadzenia deratyzacji zostaną każdorazowo podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, nie określa w stopniu wymaganym ustawą terminów przeprowadzenia deratyzacji. W konsekwencji, nie pozwala adresatom tego przepisu przygotować się w sposób oczekiwany przez ustawodawcę do czynności deratyzacji o jakiej mowa w § 31 Regulaminu. Prawidłowa redakcja przepisu realizującego ustawowy obowiązek określenia terminu przeprowadzenia deratyzacji powinna podawać dokładne daty kalendarzowe w roku, w jakich deratyzacja będzie przeprowadzana. Dlatego ma rację skarżący, iż tak skonstruowany paragraf Regulaminu nie jest wystarczający i nie realizuje delegacji ustawowej, czym istotnie narusza obowiązujące prawo w postaci art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. Nie wszystkie z zarzutów skargi okazały się uzasadnione, o czym świadczą następujące motywy: 1) Zdaniem Sądu skarżący Prokurator niezasadnie wywodzi, że nałożenie w § 3 ust. 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, a na przedsiębiorców odbierających odpady do odbierania wyszczególnionych w tym przepisie wyselekcjonowanych odpadów komunalnych, stanowiło przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zdaniem Skarżącego treść § 3 ust. 1 Regulaminu stanowi o przekroczeniu delegacji ustawowej, bowiem wyrażony w nim obowiązek został już unormowany przez ustawodawcę w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.z.p.g. W myśl aktualnej treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.z.p.g., Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie: selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Zakwestionowany przepis uchwały nie stanowi bezpośredniego powtórzenia powyższej regulacji ustawowej. W odróżnieniu od art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, treść § 3 ust. 1 Regulaminu ustala adresatów obowiązku selektywnego zbierania odpadów i selektywnego odbierania odpadów. Adresatem obowiązku zbierania selektywnego odpadów jest właściciel nieruchomości zaś adresatem obowiązku odbierania stricte określonych wyselekcjonowanych odpadów jest przedsiębiorca. Ponadto w § 3 ust. 1 Regulaminu, Rada poszerzyła zakres odpadów podlegających obowiązkowi odbierania przez przedsiębiorców w relacji do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.z.p.g. poprzez wskazanie m.in.: zużytych opon, popiołu, odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Rada miała do tego podstawy gdyż w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.z.p.g., użyto wyrażenia "co najmniej", a to oznacza że treść regulaminu może obejmować także takie odpady, których ustawodawca wyraźnie nie wskazał. Artykuł 4 ust. 2 pkt 1 u.c.z.p.g. podaje przykładowe odpady komunalne, które powinny zostać wymienione w regulaminie jako podlegające selektywnemu zbieraniu i odbieraniu. Dlatego nie mamy tu do czynienia z bezcelowym powtórzeniem zapisów ustawowych lecz z ustaleniem wymagań z zakresu odbioru odpadów komunalnych przez przedsiębiorców. Skontrolowany przepis określa więc wymagania o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.z.p.g. w sposób w nim wskazany oraz w granicach upoważnienia ustawowego. 2) Nie stwierdzono nieważności § 4 Regulaminu gdyż nie narusza on w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p.g. Powołany przepis aktualnie stanowi: regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wskazanych wymagań dotyczy także norma art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.g. stanowiąc: 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. Sąd nie podziela stanowiska Prokuratora oraz orzecznictwa sądowego, że określenie w regulaminie sposobów uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (sposób mechaniczny i ręczny) wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przeciwnie zdaniem WSA, ustalenie tego sposobu wpisuje się w pojęcie wymagań,

jakie Rada Gminy może określać w regulaminie stanowiącym na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p.g. Wymaganiem ze strony Rady jest w tym przypadku uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń mechanicznie lub ręcznie. Adresat normy otrzymuje z § 4 ust. 1 Regulaminu wiążącą dla siebie informację na temat sposobów jakie może stosować wykonując czynności porządkowe, co wyraźnie wpisuje się w zakres art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p.g., gdyż stanowi rodzaj dopuszczonego wymagania, czyli zestawu warunków jakie mogą spełniać czynności porządkowe. Natomiast powtórzenie unormowań ustawowych do jakich doszło w § 4 ust. 1 i ust. 3 Regulaminu, nie narusza prawa w sposób istotny skoro prawodawca lokalny nie zmienił treści przepisów u.c.z.p.g. w odniesieniu do definicji chodnika położonego wzdłuż nieruchomości oraz nie zmodyfikował art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.g. stwierdzając w § 4 ust. 3 Regulaminu, że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczalny płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Sąd podziela stanowisko orzecznictwa na które powołuje się Organ reprezentujący Gminę, iż zakaz powtórzeń treści przepisów ustawy w akcie prawa miejscowego nie ma charakteru bezwzględny, zwłaszcza jeżeli ma to uczynić akt prawa miejscowego bardziej czytelnym i zrozumiałym dla swych adresatów. Innymi słowy, powtórzenie zapisów ustawy nie zawsze będzie traktowane przez Sąd jako wada aktu prawa miejscowego o charakterze istotnym (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. II GSK 952/15, wyrok NSA z 6 maja 2014 r., sygn. I OSK 338/14, wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 1284/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Go 209/20, opubl. w CBOSA). Przedstawione motywy zadecydowały o konieczności stwierdzenia nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów Regulaminu na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Natomiast oddalenie skargi w pozostałym zakresie nastąpiło na podstawie art. 151 P.p.s.a.