



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 10 czerwca 2021 r.

Poz. 2104

WYROK NR II SA/RZ218/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 sierpnia 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maciej Kobak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie na uchwałę Rady Miejskiej w Oleszycach z dnia 29 marca 2018 r. nr XLV/311/2018 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność § 2, § 5 ust. 2, § 6, § 8 ust. 3 i § 15 pkt 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała nr XLV/311/2018 Rady Gminy w Oleszycach (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Oleszyce" - którą wydano w następujących okolicznościach: Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289, dalej w skrócie: "u.c.p.g."), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Oleszyce, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Prokurator wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wskutek podjęcia uchwały w sposób sprzeczny z prawem oraz z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego poprzez: 1) utworzenie w § 2 Regulaminu na użytek zaskarżonej uchwały własnych definicji pojęć, którymi posługuje się ustawa upoważniająca, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 115 i § 135, § 118 i § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U z 2016 r., poz. 283); 2) wprowadzenie w § 5 ust. 2 Regulaminu zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne substancji żrących, toksycznych, wybuchowych, odpadów z działalności gospodarczej, nie będących odpadami komunalnymi, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 u.c.p.g.; 3) nieuprawnione rozszerzenie w § 6 Regulaminu obowiązku ustawowego i wskazanie, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.; 4) ograniczenie w § 8 ust. 3 Regulaminu możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.; 5) nałożenie w § 15 pkt 1 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, a w szczególności psy, obowiązku oznakowania wejścia na posesję, na której znajduje się pies tabliczką ostrzegawczą, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.; 6) nałożenie w § 15 pkt 2 Regulaminu na osoby trzymające zwierzęta domowe, obowiązku zabezpieczenia nieruchomości w sposób uniemożliwiający swobodne wydostanie się psa poza jego teren, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.; 7) zobowiązanie w § 15 pkt 3 Regulaminu do wyprowadzania psa poza

teren nieruchomości na smyczy, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.; 8) nałożenie w § 15 pkt 4 Regulaminu obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w miejscach użyteczności publicznej, m. in. na jezdniach, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Wskazując na powyższe Prokurator wniosł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 2, § 5 ust. 2, § 6, § 8 ust. 3, § 15 pkt 1, 2, 3 i 4 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. W uzasadnieniu skargi Prokurator stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zakres jej regulacji wynika z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Wynikające z tego przepisu elementy uchwały dotyczącej regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść wskazanego przepisu. Ponadto wymienione w tym artykule elementy regulaminu mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że uchwalając tego typu akt rada gminy musi zawrzeć w nim postanowienia dotyczące wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. zagadnień. W pierwszej kolejności Prokurator stwierdził, że Rada Gminy przekroczyła granice upoważnienia ustawowego poprzez tworzenie na użytek zaskarżonej uchwały własnych definicji pojęć, którymi posługuje się ustawa upoważniająca. Dotyczy to pojęć: Punktu Selektywnej Zbiorki Odpadów Komunalnych (§ 2 pkt 1 Regulaminu); pojemnika do gromadzenia odpadów (§ 2 pkt 2 Regulaminu); mieszkańca (§ 2 pkt 3 Regulaminu). Dalej Prokurator stwierdził, że regulacją przekraczającą upoważnienie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. jest wprowadzenie w § 5 ust. 2 Regulaminu zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne substancji żrących, toksycznych, wybuchowych, odpadów z działalności gospodarczej, nie będących odpadami komunalnymi. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje bowiem kompetencji radzie gminy do uregulowania obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie sposobu postępowania z odpadami innymi niż odpady komunalne i nieczystości ciekłe. Art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. nakłada bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Do innych odpadów odnoszą się natomiast przepisy odrębne, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W ocenie Prokuratora uregulowanie § 6 Regulaminu który stanowi, iż właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, w tym z chodników, położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości poprzez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów - nie realizuje prawidłowo normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. i stanowi jedynie kompilację treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, podczas gdy zakres tych unormowań jest inny. Art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wprost nakłada na właścicieli obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, a więc z terenu, który nie stanowi części nieruchomości zobowiązanego właściciela. Natomiast przepisy prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą do użytku publicznego. A zatem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g. Prokurator uznał więc, że w § 6 Regulaminu w sposób nieuprawniony rozszerzono obowiązek ustawowy poprzez nakaz obejmujący nie tylko chodnik służący do ruchu pieszego, ale każdy rodzaj sąsiedzkiej nieruchomości służącej do użytku publicznego np. ruchu kołowego. Za przekraczające delegacji ustawowej Prokurator uznał również ograniczenie w § 8 ust. 3 Regulaminu możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. upoważnia bowiem radę gminy do określenia warunków, jakie muszą być spełnione, aby mycie i napraw samochodów były dopuszczalne. Nie upoważnia on jednak organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw technicznych. Dalej Prokurator stwierdził, że postanowienie zawarte w § 15 pkt 1 Regulaminu pozostaje bez związku z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. i stanowi naruszenie przepisów dotyczących prawa własności. Regulamin ma bowiem określać zasady dotyczące obowiązków osób trzymających zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a nie mające oddziaływać na terenie posesji właściciela nieruchomości, poprzez oznakowanie wejścia na posesję, na której znajduje się pies, tabliczką ostrzegawczą. Podobnie za wadliwy Prokurator potraktował również § 15 pkt 2 Regulaminu, który nakłada na osoby trzymające zwierzęta domowe, obowiązek zabezpieczenia nieruchomości w sposób uniemożliwiający swobodne wydostanie się psa poza jego teren. Dalej Prokurator stwierdził, że § 15 pkt 3 Regulaminu, określający obowiązki osób utrzymujących psy, które wyprowadzają je poza teren własnej nieruchomości,

poprzez zobowiązane ich do prowadzenia psa na smyczy, narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż obciążenie osób utrzymujących psy bezwzględnym obowiązkiem wyprowadzania ich na terenach ogólnodostępnych tylko na smyczy, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, sformułowane zostało w sposób wadliwy z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz z pominięciem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wreszcie Prokurator stwierdził, że § 15 pkt 4 Regulaminu także istotnie narusza normę upoważniającą. Zanieczyszczenie drogi publicznej stanowi czyn zabroniony z art. 91 Kodeksu wykroczeń, a zatem w takich warunkach przepis uchwały rady gminy nie może zobowiązywać właściciela zwierzęcia do usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w miejscach użyteczności publicznej m. in. na jezdniach. W świetle powyższych uwag Prokurator uznał, że wykazane naruszenia prawa nie mogą być uznane za nieistotne, stąd zachodzi podstawa do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych zapisów uchwały w drodze stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w części na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W odpowiedzi na skargę, Burmistrz wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania. Burmistrz stwierdził, że organ gminy jest uprawniony do wprowadzenia zakazu mieszania poszczególnych frakcji odpadów, w tym substancji żrących, toksycznych, wybuchowych, odpadów z działalności gospodarczej nie będących odpadami komunalnymi. Określenie zakazu mieszania poszczególnych frakcji odpadów w pełni wpisuje się w zamierzone cele ustawodawcy, nie powielając przy tym przepisów innych ustaw. Pozwala bowiem przeciwdziałać sytuacjom, w których takie mieszanie odpadów selektywnie zbieranych uniemożliwia ich odzysk, co bezsprzecznie negatywnie wpływa na środowisko i sprzeciwia się założeniom jego ochrony. Skoro w art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 u.c.p.g. zobowiązano gminy do selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmujących co najmniej określone frakcje odpadów, a w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. upoważniono do określenia wymagań w tym zakresie, to były podstawy do wprowadzenia w § 5 ust. 2 Regulaminu zakazu mieszania poszczególnych frakcji odpadów ze sobą oraz umieszczania innych odpadów niebędących odpadami komunalnymi w pojemniku na odpady komunalne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie rozważył, co następuje: W pierwszej kolejności Sąd podaje, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 pkt 3 z z s⁴ 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. 2020 r. poz. 374). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. już wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa

miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione - por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" - por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie należy wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). Jakkolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. 1. Sąd podziela zarzuty skargi kwestionujące legalność § 2 załącznika zaskarżonej do uchwały. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalili się już poglądy, że w ramach delegacji ustawowej sformułowanej w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych wyłącznie w regulaminie na jego potrzeby, lecz również ustalenia znaczenia pojęć ustawowych - zawartych w ustawie upoważniającej i innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. A *minori ad maius* niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca - wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09. W § 2 kwestionowanej uchwały przyjęto definicje pojęć: "Punktu Selekttywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych", "pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych" oraz "mieszkańca". Z wykazanych wyżej powodów, działanie takie narusza art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z § 115 i § 135, § 118 i § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283); 2. Zasadnie zakwestionowano również § 5 ust. 2 Regulaminu, którym wprowadzono zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne substancji żrących, toksycznych, wybuchowych, odpadów z działalności gospodarczej, nie będących odpadami komunalnymi. Przedmiotowe postanowienia Regulaminu są sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g., który zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przepis ten odnosi się do odpadów komunalnych i nieczystości

ciekłych. Do innych odpadów w dostatecznym stopniu odnoszą się natomiast przepisy odrębne, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21), która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w tym zasady zapobiegania powstawania odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 marca 2019 r., sygn. II SA/Gd 901/18; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 193/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 176/15; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie II SA/Bd 1484/10). Analizowany zapis Regulaminu wykracza zatem poza delegację ustawową, która nie przewiduje w art. 4 ust. 2 kompetencji dla rady gminy do uregulowania w regulaminie obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie sposobu postępowania z odpadami innymi aniżeli odpady komunalne i nieczystości ciekłych. Podkreślić należy, że Rada jest adresatem obowiązków wymienionych w art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, co należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, w ramach których gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności m.in. ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (art. 3 ust. 1 pkt 5). Przepis art. 1a ustawy w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, odsyła też do ustawy o odpadach. 3. Narusza prawo również § 6 Regulaminu, którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, w tym z chodników położonych wzdłuż należących do nich nieruchomości. Przywołane unormowanie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Należy odnotować, że art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, wzdłuż tej nieruchomości, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy. Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g. Konsekwentnie, rada gminy posiada kompetencję normotwórczą wyłącznie w zakresie formułowania obowiązków co do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, ale będących własnością zobowiązanego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b). Obowiązki dotyczące utrzymania czystości na terenie leżącym poza nieruchomością właściciela reguluje bezpośrednio art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. II SA/Gd 392/19; wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Ke 1100/19. 4. Narusza prawo - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. - również § 8 ust. 3 Regulaminu, który ogranicza możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. W tej materii wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, które zwracały uwagę, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi - na terenie nieruchomości. Rada, podejmującej uchwałę w tym zakresie jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, w tym zapewniających usuwanie - zgodnie z ustawą - powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości. Organ nie może ograniczać możliwości wykonywania drobnych napraw technicznych pojazdów (np. wymiany kół, czy świece zapłonowych) poza warsztatami samochodowymi. Zezwolenie na przeprowadzanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw pojazdu mechanicznego zawiera modyfikację regulacji ustawowej. Z kolei uzależnienie możliwości napraw pojazdów od gromadzenia i usuwania odpadów w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, wprowadza warunek zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go dochować – wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Ke 893/19; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 542/19. Z tych przyczyn zapis § 8 ust. 3 regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 5. Sąd podziela stanowisko Prokuratora w kwestii wadliwości § 15 pkt 3 Regulaminu, który zobowiązuje do wyprowadzania psa poza teren nieruchomości na smyczy, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych. Zwolnienie psów ze smyczy musi się zawsze wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, co wynika wprost z ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy należy ocenić, jako

nadmierny, a w wielu przypadkach, jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza, bowiem racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach – wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. II SA/Kr 1311/19; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. II SA/Ke 1138/19. Z tych względów należało przyjąć, że § 15 pkt 3 Regulaminu istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. 6. Sąd nie podzielił zarzutów skargi w następującym zakresie:

a) § 15 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu, którym zobowiązano osoby utrzymujące psy, do oznakowania tabliczką ostrzegawczą wejścia na posesję, na której taki pies się znajduje (§ 15 pkt 1) oraz do zabezpieczenia nieruchomości w sposób uniemożliwiający swobodne wydostanie się psa poza jego teren (§ 15 pkt 2). Należy zauważyć, że wiele nieruchomości prywatnych przylega do terenów publicznych (chodniki, drogi, parki), a osoby na nich przebywające, w tym w szczególności dzieci, mają prawo czuć się w takim terenie wolne od zagrożenia, jakie mogą stanowić psy wybiegające z czyjejś posesji i próbujące ich w różny sposób atakować. Szczególnie, że właściciel posesji, jeśli chce posiadać np. psa, a nie chce lub nie może jej ogrodzić, może wybudować dla psa tzw. kojec lub stosowny wybieg. Kwestionowany § 15 pkt 2 Regulaminu nie nakłada na właściciela psa wykonania ogrodzenia nieruchomości, lecz zabezpieczenia jej tak, aby pies nie mógł swobodnie wydostać się poza jej teren. Zrealizować przedmiotowy obowiązek można na wiele sposobów. Zdaniem Sądu obowiązek zabezpieczenia przed wydostaniem się psa nie stanowi w istocie przekroczenia delegacji do unormowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Kwestia wskazanego zabezpieczenia i oznaczenia wejścia na teren "posesji" jest też o tyle uzasadniona, że w przypadku nieruchomości przylegających do terenów publicznych, brak tych elementów uniemożliwia ustalenie, gdzie kończy się teren publicznie dostępny, a zaczyna teren prywatny. Umieszczenie natomiast stosownego oznaczenia (tabliczki ostrzegawczej) nie jest trudnym do zrealizowania obowiązkiem i nie może być uznane za obowiązek niewspółmierny. Nałożony przez Regulamin obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą wejścia na posesję, na której znajduje się pies, nie przekracza zakresu upoważnienia ustawowego. Właściciele psów mają pełną swobodę, jeśli chodzi o zarządzanie własną nieruchomością. Nie ma podstaw by stwierdzić, że Regulamin w jakikolwiek sposób ingeruje, ogranicza czy przekracza kompetencje do nakładania obowiązków na obywateli. Nieruchomość właściciela ma granicę przy ogrodzeniu oraz furtce. Nakaz oznakowania wejścia tabliczką nie może być odbierana jako wkraczanie w mir domowy. Nakaz ten pełni zupełnie inną, istotną funkcję w aspekcie celu jaki przyświeca Regulaminowi. W tym przypadku, wyważając dobra chronione przez prawo, Sąd stwierdza, że ochrona przed ewentualnym zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi płynącymi ze strony psów jest z przyczyn oczywistych istotniejsza, a środki do jego osiągnięcia adekwatne i zupełnie nieinwazyjne. Zamieszczenie wyżej wspomnianej tabliczki na bramie lub furtce wejściowej ogrodzonej posesji, na której utrzymywany jest pies, może w sposób realny ochronić przed niebezpieczeństwem przechodniów, małe dzieci czy też osoby wchodzące na teren czyjejś nieruchomości (listonosz, kurier, pracownicy techniczni, etc.) Posiadając świadomość, że za ogrodzeniem, czy za drzwiami wejściowymi znajduje się pies każdy nabierze większej ostrożności i dystansu. Co więcej, decydując się na posiadanie zwierzęcia, właściciel bez wątplenia jest świadomy kosztów, jakie musi ponieść (wyżywienie, odpowiednie warunki, legowisko, sprzęt specjalistyczny, opieka weterynaryjna). W związku z poniesionymi kosztami, zakup obowiązkowej tabliczki ostrzegawczej, w żaden sposób nie powinien być odczytany jako nakładanie na obywatela nadmiernych kosztów. W przedmiotowej kwestii analogicznie wypowiedział się WSA w Krakowie w wyroku z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Kr 1471/19. b) § 15 pkt 4 Regulaminu, którym nałożono obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w miejscach użyteczności publicznej, m. in. na jezdniach, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Zdaniem Sądu, podzielić należy stanowisko wyrażone zarówno w judykaturze, jak i poglądach doktryny, że zasady techniki prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego tego nie zmienia. W tej sytuacji, uznać należy, że zasady techniki prawodawczej mają jedynie charakter wskazówek - zaleceń (podobnie: (w:) wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 768/15 i cyt. tam wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12). Przyjmuje się jednocześnie, że wspomniane zasady techniki prawodawczej są wprawdzie zbiorem dyrektyw skierowanych do legislatorów wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych, niemniej, nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa (zob. T. Bąkowski, Zarys legislacji administracyjnej - Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej, Wrocław 2010, s. 85). W tej sytuacji, zdaniem Sądu, przyjąć należy, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej, jako pewnego zbioru zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa, nie stanowi o sprzeczności uregulowań z prawem. Warto zauważyć, że również Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, wskazał, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego za w całości lub w części niezgodny

z Konstytucją jedynie wówczas, gdy naruszenie to jest poważne i powoduje naruszenie którejś z zasad konstytucyjnych w szczególności zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji, a także zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wymagającej, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Tylko zatem, jak uznał Trybunał Konstytucyjny, w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej możemy mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. W tym kontekście postanowienia § 15 pkt 4 Regulaminu nie naruszają prawa w sposób rażący. Zobowiązanie do niezwłocznego uprzątnięcia nieczystości pozostawionych przez zwierzęta w miejscach użyteczności publicznej niewątpliwie realizuje ramowy cel u.c.p.g., jakim jest utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy. Nie można przyjąć, że stanowi on powtórzenie unormowań art. 91 kodeksu wykroczeń, albowiem przepis ten penalizuje wyłącznie takie zanieczyszczenie drogi publicznej, które "może powodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym". Odnosi się on więc wyłącznie do dróg publicznych, a poza tym wskazuje na skutek zanieczyszczenia, jakim jest potencjalność spowodowania niebezpieczeństwa lub utrudnienia w ruchu drogowym. Postanowienia § 15 pkt 4 Regulaminu mają niewątpliwie inny zakres stosowania i normowania. Zobowiązanie właścicieli zwierząt do niezwłocznego usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w miejscach użyteczności publicznej stanowi realizację kompetencji normotwórczej proklamowanej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który upoważnia – między innymi – do określenia wymagań w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. § 15 pkt 4 Regulaminu upoważnienie to realizuje. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność § 2, § 5 ust. 2, § 6, § 8 ust. 3 i § 15 pkt 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały – art. 147 § 1 P.p.s.a. W pozostałym zakresie skargę oddalono – art. 151 P.p.s.a.