



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia środa, 11 sierpnia 2021 r.

Poz. 2811

### WYROK NR II SA/RZ 266/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący S.WSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk /spr./ WSA Maciej Kobak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 12 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Krzeszów z dnia 5 lipca 2016 r. nr XVIII/103/16 w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Krzeszów Stwierdza nieważność § 2 ust. 2, § 3 ust.1, § 4, § 5, § 7, § 9 pkt 3, § 10, § 15, § 17, § 18 załącznika zaskarżonej uchwały

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 5 lipca 2016 r. nr XVII 1/103/16 Rada Gminy Krzeszów uchwaliła "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzeszów", stanowiący załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 41 ust 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) - dalej: "u.s.g." oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) - dalej: "u.c.p.". W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Prokurator Rejonowy w Nisku wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 1 - 6, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 - 3, § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 pkt 1 - 3, § 7 ust. 1 i 2, § 9 pkt 3, § 10, § 15 ust. 1 -4, § 17 ust. 1 -4 oraz § 18 ust. 2 i 3 Regulaminu. Zdaniem Prokuratora, zaskarżoną uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 oraz § 135, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego: przez wprowadzenie w przepisie § 2 ust. 2 pkt 1-6 Regulaminu własnych definicji pojęć utworzonych na potrzeby zaskarżonej uchwały; w przepisie § 3 Regulaminu i nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny; przez uregulowanie w przepisie § 4 ust. 1-3 Regulaminu sposobu uprzątnięcia błota, śniegu i lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz miejsca ich gromadzenia, a także wprowadzenie obowiązku usuwania śliskości przez właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników niezwłocznie po jej pojawieniu się poprzez odlodzenie i zabezpieczenie powierzchni celem umożliwienia bezpiecznego poruszania się pieszych; w przepisie § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 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, na wydzielonych, utwardzonych jej częściach, przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska oraz niepowodowania uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich; poprzez określenie w § 5 ust. 2 pkt 1-3 Regulaminu, że naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, a także negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin, gromadzenia powstających odpadów w pojemnikach do tego przeznaczonych i zabezpieczenia przed przedostaniem się płynów samochodowych do środowiska; poprzez nałożenie w § 7 Regulaminu obowiązku

ustawienia pojemników na nieruchomości w sposób niepowodujący uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości oraz osób trzecich, a także możliwości wyznaczenia miejsca zbierania odpadów na terenie innej nieruchomości; przez określenie w § 9 pkt 3 Regulaminu konieczności utrzymania pojemników w odpowiednim stanie technicznym; przez określenie w § 10 Regulaminu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości; przez określenie w § 15 ust. 1-4 Regulaminu obowiązków odnoszących się do osób utrzymujących zwierzęta domowe, w szczególności psy, dotyczących obowiązku zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczaniem terenów użytku publicznego, ponoszenia pełnej odpowiedzialności za zachowanie zwierząt, obowiązku prowadzenia psów na terenach użyteczności publicznej wyłącznie na smyczy, a w przypadku raz dużych bądź agresywnych lub zachowujących się w sposób agresywny w kagańcu, niepozostawiania psów bez dozoru poza terenem nieruchomości zabezpieczonej przed ich samodzielnym wydostaniem się, a także obowiązku natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzę; przez określenie w § 17 ust. 1 i 3 Regulaminu, że zwierzęta gospodarskie winny być utrzymywane w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiedzkie oraz, że zwierzęta te powinny być utrzymywane w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonych nieruchomości, skutecznie zabezpieczonych przed ich samodzielnym wydostaniem się poza teren nieruchomości, a także uregulowanie obowiązków hodowców pszczoł; 11. przez brak precyzyjnego uregulowania w § 18 ust. 2 i 3 Regulaminu, terminów przeprowadzenia deratyzacji, przy jednoczesnym wskazaniu, że sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji, każdorazowo zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowy przyjęty oraz nałożenie na właścicieli nieruchomości zabudowanych obowiązku przeprowadzania deratyzacji w miarę wystąpienia takiej potrzeby. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krzeszów wniosła o jej oddalenie w całości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej "P.p.s.a.", kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 P.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do kompetencji rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 u.c.p. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji (zob.: G. Wierczyński "Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz", Oficyna 2009). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślił że, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany, jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K.22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005). Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Zważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 rozporządzenia, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach, jako rażące naruszenie prawa.

Trzeba też zauważyć treść przepisu § 6 rozporządzenia, który statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, str. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że zakres kompetencji rady gminy przy uchwalaniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie reguluje art. 2 u.c.p., w którym wyznaczono zakres przedmiotowy i podmiotowy szczegółowych zasad obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Słusznie też Prokurator zarzucił w skardze, że w zakwestionowanych regulacjach Regulaminu doszło do przekroczenia delegacji ustawowej wyznaczonej treścią art. 4 u.c.p., a to obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności w żądanym zakresie. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zasadnie Prokurator zakwestionował treść § 2 ust. 2 załącznika do Regulaminu poprzez wprowadzenie własnych definicji, które nie są znane ustawie, jak i powtórzenie tych, które ustawodawca wyartykułował w ustawie. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (patrz: wyrok NSA z 30.08.2019 r. sygn. akt II OSK 2376/18; dostępny na str. cbosa). Trafnie zarzucono też w skardze, że § 3 ust. 1 stanowi powtórzenie obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p., gdyż upoważnienie ustawowe dotyczy jedynie określenia szczegółowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał na przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 lit. a) i lit. b). Sąd zauważa, że na dzień wydania zaskarżonej uchwały to jest 5 lipca 2016 r. selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych zawarte było w art. 4 ust. 2 lit. a) u.c.p. Dopiero zmiana wprowadzona ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 r.), która weszła w życie 6 września 2019 r. zmieniała treść art. 2 wprowadzając cztery jednostki literowe od a-d. Przekroczenie delegacji regulacją zawartą w § 3 ust. 1 regulaminu dotyczy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a i Sąd uznaje ją za spełnioną. Treść wcześniejszego art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) została po nowelizacji rozdzielona do lit. a) i b). 3. Również w § 4 Regulaminu doszło do przekroczenia delegacji ustawowej w wersji aktualnej na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b), a nie jak podano w skardze lit. c). Zgodnie z tym przepisem regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy między innymi dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Ponadto warunki uprzątnięcia błota regulował art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p., a nie jak podał w skardze Prokurator według aktualnej wersji ustawy art. 5 ust. 1 pkt 5. Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy wskazuje wyraźnie, że regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do nakazania właścicielowi czasu usunięcia i wyboru metody. Wybór czasu usunięcia i zastosowania metody należy zatem do właściciela nieruchomości. Przekroczenie delegacji ustawowej w tym zakresie powoduje, że omawiany zapis, jako wydany bez podstawy prawnej, należy wyeliminować z kontrolowanego aktu. Ponadto wskazana regulacja stanowi powtórzenie i modyfikację część normy zawartej w obowiązującym art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p. Podstawą ustawową dla uchwalenia obowiązków określonych w § 5 ust. 2 załącznika Regulaminu był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy (w skardze podano lit. d), który stanowi, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ograniczenie możliwości wykonania drobnych napraw i niepowodujących uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich pozostaje w kolizji z możliwością wykonywania prawa własności nieruchomości, gdy nie wykonuje się czynności kolidujących z prawem ochrony środowiska,

a ponadto stanowi ingerencję w materię prawa sąsiedzkiego regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego (art. 144 K.c.). Wprowadzając tego rodzaju ograniczenie organ przekroczył ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy. Z tego względu Sąd stwierdził nieważność § 5 załącznika do Regulaminu.

4. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p. regulamin określa między innymi kwestie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych an terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Powtórzenie z modyfikacją art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p., który w ramach rozdziału 3 wprost wskazuje, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez m.in. utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Postanowienie regulaminu w tej części jest zatem zbędnym powtórzeniem przy jednoczesnej niedopuszczalnej modyfikacji przepisu ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa i zasad techniki prawodawczej. Postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p. pozwalają radzie na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników zważywszy, że adresatem normy jest właściciel nieruchomości. Ani delegacja do wydania aktu prawa miejscowego, ani też art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p. nie przewidują form ewentualnych porozumień właścicieli nieruchomości odnośnie zlokalizowania takich miejsc na terenie innych nieruchomości. Właściciel nieruchomości może wynająć w tym celu nieruchomość od innej osoby. Nałożenie takiego obowiązku jak w § 7 ust. 1 jest możliwe w drodze regulaminu. To potwierdza nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale również wkroczenie w regulacje materialnego prawa cywilnego (por. wyrok WSA w Opolu z 25.11.2019 r. sygn. akt II SA/Op 336/19 dostępny na str. cbosa). Za stosowną regulację w kontekście ustawowej delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p. jest zapis zawarty w § 8 zaskarżonej uchwały. Za trafny Sąd uznał też zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p. w zakresie regulacji wprowadzonej w § 9 pkt 3 Regulaminu, gdyż stanowi powtórzenie treści art. 5 ust. 1 u.c.p. Stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p. (treść tego przepisu nie uległa zmianie) regulamin ma też regulować częstotliwości i sposoby pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W § 10 kontrolowanego Regulaminu określono "częstotliwość odbioru odpadów komunalnych". Sformułowanie to wskazuje, że powyższe regulacje dotyczą nie sposobu i częstotliwości pozbywania się odpadów z nieruchomości przez podmioty wytwarzające je, lecz kwestii częstotliwości odbierania odpadów komunalnych, która wyraźnie zastrzeżona została dla materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p. 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 u.c.p. ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Regulacje, które niewątpliwie dotyczą pozbywania się odpadów, na co wskazuje wprost określenie adresata tych norm, tj. właścicieli nieruchomości, zawarte zostały w § 11 i 12 zaskarżonej uchwały, przy czym nie sposób uznać, że wyczerpują one upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p. Przepisy regulaminu zawarte w § 10, które z założenia miały regulować częstotliwość pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości i terenów służących do użytku publicznego zostały skonstruowane w taki sposób, że obarczone są wadą stanowiącą istotne naruszenie prawa (vide: wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2020 r., sygn. akt II SA/Gd 339/20 dostępny na str. cbosa). Z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. wynika, że treść normatywna regulaminu ma też określać obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mając na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W § 15 określono, że właściciele psów i innych zwierząt domowych zobowiązani są do zachowania środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem, uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów użytku publicznego i ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie swoich zwierząt. Przywołana delegacja ustawowa potwierdza, że przepis ten jest jej powtórzeniem, a nową częścią jest tylko wprowadzenie zapisu o ponoszeniu odpowiedzialności za zachowanie swoich zwierząt. Zatem lokalny prawodawca nie wykonał w żaden sposób tej ustawowej delegacji. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. dotyczy dwóch rodzajów obowiązków, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki), z tego też względu ograniczenia ustalone przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, zatem wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Ustanowienie powyższego obowiązku i wskazywanie na odpowiedzialność za zachowanie zwierząt wkracza w materię uregulowaną

przepisami art. 144 k.c., art. 431 k.c. i art. 51 k.w., a ponadto narusza nakaz tworzenia przepisów w sposób zrozumiały i jasny dla adresatów i posługuje się pojęciami niedookreślonymi dającymi możliwość wielorakiej interpretacji, co pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Realizacja tego upoważnienia ma polegać na określeniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniem i uciążliwościami dla ludzi. Zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638) zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście (ust. 4). W kontekście powołanego przepisu stwierdzić należy, że treść ust. 2-3 § 11 wkracza zakres przedmiotowy regulacji zawartej w ustawie o ochronie zwierząt. Ponadto w obrębie § 11 uchwałodawca używa następujących terminów: "teren użytku publicznego" (ust. 1), "teren użyteczności publicznej" (ust. 2), "miejsce publiczne" (ust. 3), co wprowadza nieład interpretacyjny kontrolowanego regulaminu. Nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego, nakładanie na obywatela obowiązku podlegającego egzekwowaniu nie pozwala na jasne i niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy tego przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie, a stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Opisanym wyżej kryteriów nie spełnia treść § 15 załącznika do Regulaminu. 7. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p. upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagań utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub nieruchomościach. W odniesieniu do § 17 ust. 1-3 uchwały: polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie, że zwierzęta gospodarskie powinny być utrzymywane: w sposób niepowodujący uciążliwości dla osób zamieszkujących nieruchomości sąsiednie (ust. 1); do niepowodowania uciążliwości, w tym zapachowych dla innych użytkowników nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich i nie obniżania standardów sanitarnych przetrzymywane w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonych nieruchomości, skutecznie zabezpieczonych przed ich samodzielnym wydostaniem się poza teren nieruchomości (ust. 3). Osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich przeciwdziałają zanieczyszczeniom wód powierzchniowych i podziemnych nieczystościami powstałymi podczas chowu i hodowli zwierząt. Rada gminy zawarła w Regulaminie regulację, w myśl której utrzymywanie zwierząt gospodarskich nie może powodować uciążliwości, w tym zapachowych dla innych użytkowników nieruchomości lub nieruchomości sąsiednich i nie może obniżać standardów sanitarnych. Postanowienie to jest ogólne, nieostre oraz abstrakcyjne i budzi wątpliwości interpretacyjne, co przesądza o jego wadliwości. Powyższy przepis wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, której dotyczy art. 144 K.c., pozostając tym samym poza granicami upoważnienia ustawowego, w zakresie którego nie mieści się ustanawianie ograniczeń uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiedzkich. Kwestie zagospodarowania i przechowywania nawozów naturalnych, o czym w istocie stanowi ust. 2 § 17 Regulaminu są uregulowane w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2020 r., poz. 796), a także przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. Prawa budowlanego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333). Wprowadzanie zapisów w regulaminie, czyli akcie prawnym niższego rzędu nie może ingerować w treści przepisów rangi ustawowej. W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie, było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyty w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17). Brak określenia w Regulaminie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach, stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności. Tym kryteriom nie czyni zadość treść § 16 Regulaminu, który określa obiekty budowlane, w jakich mogą być utrzymywane zwierzęta domowe. Poza tym dodać trzeba, że Sąd z urzędu stwierdził nieważność ust. 4 § 17, gdyż art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości w ogóle nie pozwala na określenie odległości od granicy nieruchomości dla ustawienia uli. W tym przypadku doszło również do przekroczenia granic delegacji ustawowej i ingerencji w realizację prawa własności określonego w art. 144 k.c. 8. Wskazać również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p. przewiduje, że regulamin ma określać zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, tymczasem w § 18 ust. 1 rada gminy uzależnił przeprowadzenie deratyzacji od "pojawienia się większej populacji gryzoni lub pogorszenia się stanu sanitarno - epidemiologicznego", co nie wynika z delegacji ustawowej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p. wyznaczenie obszarów podlegających

obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia jest wyłączną kompetencją rady gminy. W Regulaminie w ust. 1 § 18 stwierdzono, że deratyzacja ma być przeprowadzona w porozumieniu w właściwym inspektorem sanitarnym. Poza delegację ustawową wykracza treść ust. 3 § 18 zobowiązująca właścicieli nieruchomości zabudowanych do przeprowadzania deratyzacji w miarę wystąpienia takiej potrzeby. W akcie prawa miejscowego należy też określić sposób informowania o zamiarze przeprowadzenia deratyzacji zważywszy na skutki takiego przedsięwzięcia. Za nieformalne Sąd uznał sformułowanie "w sposób zwyczajowo przyjęty". Mając na względzie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd orzekł jak w wyroku.