



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 13 sierpnia 2021 r.

Poz. 2834

### WYROK NR II SA/RZ207/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 lipca 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur-Selwa WSA Joanna Zdrzałka /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 29 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Gminy Bojanów z dnia 30 grudnia 2015 r. nr XI/80/2015 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność: § 2 pkt 2-13, § 3 ust. 2 pkt 2, 4, 6-8, § 6 ust. 1 i 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 i 3, § 10, § 11, § 12 ust. 1, 3-5, § 13 ust. 1 i 3, § 14 załącznika do zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

#### Uzasadnienie

Uchwałę z dnia 30 grudnia 2015 r. nr XI/80/2015 Rada Gminy Bojanów uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bojanów. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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 dniu 5 lutego 2020 r. Prokurator Rejonowy w Nisku złożył skargę na tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 2 pkt 1 – 13, § 3 ust. 2 pkt 2, 4, 6, 7, 8, § 6 ust. 1 i 3, § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 i 3, § 10 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1 pkt 1- 5 i ust. 2, § 12 ust. 1, 3, 4, 5, § 13 ust. 1 i 3 oraz § 14. Zdaniem Prokuratora, zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p. oraz § 135 i § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) oraz w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g., poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, wyrażającego się w: 1) powtórzeniu definicji ustawowych zawartych w różnych przepisach oraz określenie własnych definicji i pojęć w § 2 pkt 1-13 Regulaminu; w ocenie Prokuratora nie jest wykluczona zdolność prawodawcy lokalnego do tworzenia definicji w aktach prawa miejscowego, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jednakże powinny być to definicje, które mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i zarazem są "technicznie- instrumentalne" wobec treści aktu prawa miejscowego i nie powtarzają brzmienia definicji ustawowych. Przyjęta definicja "techniczna" wobec treści aktu prawa miejscowego nie może w żadnym wypadku wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego i zarazem ograniczać sfery praw i obowiązków podmiotów administrowanych, a także innych zagadnień związanych z pojęciem tzw. materii ustawowej,. 2) wprowadzeniu w § 3 ust. 2 pkt 2, 4, 6, 7 i 8 Regulaminu obowiązku utrzymywania miejsc gromadzenia odpadów w należyтым stanie estetycznym i sanitarnym, obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości niezwłocznie po ich zaśniężeniu, oblodzeniu lub zanieczyszczeniu, dopuszczeniu możliwości mycia pojazdów poza myjniami w przypadku, gdy powstające ścieki będą odprowadzane do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie, zaś naprawa pojazdów samochodowych odbywać się będzie wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy oraz pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich oraz niepowodowania

zanieczyszczeń środowiska gruntowo-wodnego; - jeśli chodzi o nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem obowiązek ten został już uregulowany przez ustawodawcę w przepisie art. 5 ust 1 pkt 3 u.c.p., nie można też wyprowadzić z przepisów ustawy obowiązku utrzymywania w należyтым stanie estetycznym i sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów, - nałożenie w § 3 ust. 6 Regulaminu na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników niezwłocznego obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" u.c.p. Przepis ten zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, brak jest natomiast upoważnienia do określenia terminu, w jakim ma nastąpić to uprzątnięcie, a w szczególności brak podstaw do posługiwania się w tym zakresie pojęciami niedookreślonymi, mogącymi budzić wątpliwości interpretacyjne; - w u.c.p. brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie wówczas, gdy powstające ścieki będą odprowadzane do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Takie samo stwierdzenie odnosi się do uregulowania z którego wynika, że naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy pojazdów samochodowych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości; 3) nałożeniu na właściciela nieruchomości, na której organizowana jest impreza o charakterze masowym, obowiązku wyposażenia imprezy w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów oraz odpowiednią ilość szalek przenośnych (§ 6 ust. 1 Regulaminu) - obowiązki w tym zakresie zostały określone w przepisach ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, w związku z czym brak podstaw do ich formułowania w akcie prawa miejscowego. 4) nałożeniu w § 6 ust. 3 Regulaminu obowiązku utrzymywania pojemników i urządzeń służących do gromadzenia odpadów w takim stanie, aby korzystanie z nich umożliwiało prawidłową ich eksploatację i nie powodowało zagrożenia dla użytkowników, a ponadto nałożenie obowiązku okresowego ich mycia i dezynfekowania, podczas gdy zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p., rada gminy uprawniona jest wyłącznie do wskazania wymagań w zakresie utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, 5) określeniu częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenów nieruchomości – podczas gdy kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p. Stosownie zatem do art. 4 ust. 2 pkt 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 6) powtórzeniu w § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu obowiązków wynikających wprost z treści art. 6 ust. 1 u.c.p., 7) nałożeniu w § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu na właścicieli zwierząt domowych pełnej odpowiedzialności za ich zachowanie oraz wprowadzenie obowiązku sprawowania nad nimi właściwej opieki, w szczególności nie pozostawiania ich bez dozoru, podczas gdy te kwestie zostały uregulowane przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych rangi ustawowej, 8) nałożeniu na utrzymujących zwierzęta domowe obowiązków wymienionych w 11 ust. 1 pkt 1-5 Regulaminu, co narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p., gdyż z tego przepisu nie sposób wywieść upoważnienia do wprowadzenia generalnych nakazów i zakazów 9) wprowadzeniu obowiązku przekazywania padłych zwierząt domowych do unieszkodliwiania przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie (§ 11 ust. 2) oraz regulacji dotyczącej zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt gospodarskich oraz zwierząt padłych § 12 ust. 4 i 5) – w sytuacji gdy materia ta została uregulowana w przepisach rangi ustawowej, 10) wskazaniu w § 12 ust. 1 i 3 Regulaminu wymogów hodowli zwierząt gospodarskich, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności oraz wkracza w zakres regulacji ustawowych, 11) określeniu miejsc podlegających obowiązkowej deratyzacji i częstotliwości jej przeprowadzania oraz kosztów w zestawieniu z treścią delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p., która obejmuje wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, 12) wprowadzeniu w § 14 Regulaminu sankcji karnej w postaci kary grzywny za nieprzestrzeganie obowiązków określonych w Regulaminie. Prokurator podniósł, że zakres regulacji uchwalonego regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 u.c.p., wobec czego wyliczenie elementów regulaminu w tym przepisie ma charakter wyczerpujący. Oznacza to, że w regulaminie nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 u.c.p. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 u.c.p. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. W odpowiedzi na

skargę Rada Gminy Bojanów wniosła o oddalenie skargi w zakresie § 2 pkt 1 – 13, § 3 ust. 2 pkt 6 i 7, § 11 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 oraz § 13 ust. 1 Regulaminu, argumentując, że zaskarżone zapisy uchwały zostały podjęte na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W pozostałym zakresie, jak podał organ, ocenę zasadności skargi Rada pozostawiła Sądowi. Odnosząc się do zarzutów niezgodności § 2 pkt. 1-13 Regulaminu z przepisami prawa organ podał, że konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada. Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym, jednak tylko w takim zakresie w jakim przytoczenie tekstu zawartego w akcie wyższego rzędu następuje w całości, z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu. Odnosnie zarzutu niezgodności § 3 ust.2 pkt. 6 i 7 Regulaminu organ podał, że celem delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. jest utrzymanie porządku rozumianego jako zabezpieczenie możliwości bezpiecznego poruszania się po chodnikach, w czym niewątpliwie mieści się również zapobieganie poślizgom. Określenie metod usuwania śliskości z chodników, a także sposobu postępowania z użytym do tego piaskiem stanowi logiczne dopełnienie omawianej regulacji, mieszczące się przy tym już w oczywisty sposób w delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p. Ponadto, wbrew stanowisku Prokuratora, do kompetencji rady gminy należy określenie ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Odnosnie zaś do niezgodności § 11 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 regulaminu organ podał, że rada gminy na podstawie ustawowej delegacji może w regulaminie nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe takie obowiązki, których nie nakłada na te osoby ustawa. W przeciwnym razie, gdyby uznać, że w regulaminie nie można nałożyć żadnych innych obowiązków niż te, które wynikają bezpośrednio z ustaw, należałoby dojść do wniosku, że, przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. jest "normą pustą". Nakładane na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązki mają mieć na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku i zdaniem organu, wyprowadzanie psa na smyczy służy wszystkim tym celom. Zarówno stanowi ochronę przed zagrożeniem jak i uciążliwościami, nadto umożliwia ochronę przed zanieczyszczeniami. Tylko bowiem przy wyprowadzaniu psa na smyczy, osoba z nim wychodząca ma realną możliwość uprzątnięcia nieczystości, który to obowiązek także został nałożony zaskarżoną uchwałą (§ 11 ust. 1 pkt 5 Regulaminu). Nawet jeśli pies nie stwarza realnego zagrożenia, to wyprowadzanie go bez smyczy może powodować uciążliwość dla innych osób, w tym małych dzieci znajdujących się na tym samym terenie, służącym do użytku publicznego, dlatego też regulacje § 10 ust. 1 i 2 § 11 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 Regulaminu do skarżonej uchwały są logiczne i zgodne z delegacją ustawową. Nie sposób też uznać, że skarżony organ przekroczył zasady proporcjonalności przy nakładaniu tego obowiązku, czy też doprowadził do działań niehumanitarnych wobec zwierząt. Nie jest bowiem możliwe w inny sposób osiągnięcie celu w postaci ochrony przed uciążliwościami dla innych osób korzystających z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów, aniżeli prowadzenie psa na smyczy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W niniejszej sprawie kontrola sądowa została dokonana z inicjatywy Prokuratora Rejonowego w Nisku, który z mocy art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawniony jest, obok innych podmiotów, do wniesienia skargi. Uchwała będąca przedmiotem skargi należy do aktów prawa miejscowego. Zasady kształtowania prawa na obszarze gminy reguluje art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w zdaniu pierwszym, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wyrażona tam klauzula kompetencyjna uprawniająca m. in. gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych została też zawarta w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.). W świetle powyższych regulacji nie budzi zatem wątpliwości, że gmina przy tworzeniu aktów prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują zatem pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna

Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W rozpoznawanej sprawie istotne jest również, że Sąd dokonuje kontroli legalności biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny z daty podejmowania zaskarżonego aktu. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bojanów został uchwalony w dniu 30 grudnia 2015 r., dla oceny jego legalności będą miały zatem zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ("u.c.p.") w brzmieniu obowiązującym w tej dacie (tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz. U. z 2016 r., poz. 250). Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p. 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 u.c.p. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały stanowił, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony) 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W świetle tych przepisów należy stwierdzić, że 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.. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p. 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., II OSK 2012/12 - dostępny, jak wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu, na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Odnosząc się do pierwszego z zarzutów Prokuratora dotyczącego powtórzenia definicji ustawowych w objętym kontrolą Sądu Regulaminie, należy stwierdzić, że istotne w tym zakresie są uregulowania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej: "Zasady"). Zgodnie z § 143 Zasad do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m. in. w dziale VI, zaś § 137 Zasad zamieszczony w dziale VI stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Uchwała rady gminy nie może wobec tego regulować jeszcze raz tego, co już zostało uregulowane w obowiązującej ustawie lub rozporządzeniu. W tej sytuacji § 2 pkt 2-13 Regulaminu jako niezgodny z zasadami legislacji, w sposób istotny narusza prawo, bowiem każde z zawartych w tych punktach pojęć albo zostało zdefiniowane w u.c.p. bądź też w innych ustawach, albo też odwołuje się do pojęcia, któremu w u.c.p. nadano nieco inne znaczenie lub które w ogóle nie zostało zdefiniowane w ustawie. Jeśli chodzi o "właściciela nieruchomości", "nieczystości ciekłe" i "zbiorniki bezodpływowe" (§ 2 pkt 2, pkt 10 i pkt 11 Regulaminu), pojęcia te zostały zdefiniowane wprost w u.p.c (art. 2 ust. 1 pkt 1, 4 i 5). Pozostałe pojęcia zostały albo zdefiniowane w ustawie o odpadach, albo też odwołują się do pojęć niezdefiniowanych, ale używanych w przepisach rangi ustawowej. Należy przy tym wyjaśnić, że Sąd w niniejszym składzie co do zasady nie wyklucza możliwości definiowania w regulaminie (innym akcie prawa miejscowego) używanych w nim pojęć, jednakże w przypadku takiego aktu istnieją istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). Jak to już wyżej wskazano, w takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń;

tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę (za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję), ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 Zasad, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Zarzut powtórzenia przepisów ustawy u.c.p. w regulacji Regulaminu oraz wykroczenia poza delegację ustawową został przez Sąd uwzględniony w odniesieniu do § 3 pkt 2, pkt 4 i pkt 6-8 zaskarżonego załącznika do uchwały. Obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny, został bowiem uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p., co ma ten skutek, że brak było podstaw do powtarzania tej regulacji. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a, b u.c.p. upoważnia radę jedynie do określenia szczegółowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych. Jeśli chodzi o zawarty w § 3 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały obowiązek utrzymywania w należyтым stanie estetycznym i sanitarnym miejsc gromadzenia odpadów – uregulowanie to wykracza poza delegację ustawową. Należy przypomnieć, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 2a) u.c.p., nakładający na radę gminy obowiązek określenia szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie "utrzymania w należyтым stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów" został dodany do ustawy z dnia 6 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1579), a zatem już po uchwaleniu zaskarżonego Regulaminu. W dacie jego uchwalenia takiego wskazania w delegacji ustawowej nie było, zasadna jest zatem konkluzja o przekroczeniu delegacji ustawowej w tum zakresie przez Radę Gminy Bojanów. Odnosząc zaś zapisy uchwały do aktualnego stanu prawnego – przedmiotowy przepis częściowo powtarza, a w części modyfikuje regulację ustawową, co również nie może zostać zaakceptowane z punktu widzenia legalności. Określenie szczegółowych wymagań dotyczących "uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego" ustawodawca pozostawił do uregulowania prawodawcy miejscowemu w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c) u.c.p. Sąd zauważa jednak, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały zapis ten zawarty był w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. Niezależnie od tego § 3 ust. 6 Regulaminu powtarza zapis ustawy, wprowadzając jednocześnie termin – "niezwłocznie", co jak słusznie zauważa Prokurator nie znajduje podstaw w delegacji ustawowej i dodatkowo jest nieprecyzyjne. W zaskarżonym Regulaminie przekroczono upoważnienie ustawowe przy określeniu zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi, jako że zagadnienia te w sposób szczegółowy uregulowane były (na dzień uchwalenia Regulaminu) w ustawie z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2006r. nr 123 poz. 858 ze zm.), art. 29 ust. 1 pkt 2, art. 39 i art. 40 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012r. poz. 145 ze zm.) i przepisach wykonawczych, takich jak rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 24 lipca 2006r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. z 2006r. nr 137, poz. 984 ze zm.), a z których to przepisów wynikają różne ograniczenia w zakresie możliwości odprowadzania ścieków do wód, gleby i kanalizacji sanitarnej. Poprzez odwołanie się do warunku braku "uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich" § 3 ust. 2 pkt 8 Regulaminu wkracza w sposób niedozwolony w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p. wynika, że do kompetencji rady należało tylko wskazanie wymogów w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi i myjniemi, a nie wprowadzenie ograniczeń co do zakresu dokonywania takich czynności. Poza tym Rada posłużyła się niedookreślonym pojęciem "drobnych napraw", czym naruszyła sformułowany w § 6 Zasad wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2019 r. sygn. II SA/Bd 627/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., II SA/Ke 770/19). Narusza delegację ustawową i wkracza w materię uregulowaną ustawą także § 6 ust. 1 Regulaminu poprzez zapis o nałożeniu na właścicieli nieruchomości, na których organizowane są imprezy o charakterze masowym, obowiązku wyposażenia imprezy w odpowiednią ilość pojemników do gromadzenia odpadów oraz odpowiednią ilość szalek przenośnych. Obowiązki w tym zakresie zostały określone w przepisach ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, w związku z czym brak podstaw prawnych do ich ustalania w akcie prawa miejscowego. Należy też dodać, że organizatorzy imprez masowych nie należą do podmiotów wymienionych w art. 5 ust. 1-5 u.c.p., na których nałożone są określone obowiązki z zakresu utrzymania czystości i porządku. Zasadne jest też stanowisko Prokuratora co do stwierdzenia nieważności § 6 ust. 3 Regulaminu. Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p. regulamin ma określać m.in. wymagania dotyczące utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W ocenie Sądu kwestionowane zapisy,

przewidujące m. in. obowiązek dezynfekowania, mycia i takiego korzystania z pojemników, by nie uniemożliwiało to prawidłowej ich eksploatacji i nie stwarzało zagrożenia dla użytkowników, byłyby do zaakceptowania z punktu widzenia legalności, gdyby miały konkretny charakter i zawierały jasno wyartykułowane wymogi. Tymczasem zostały one sformułowane na dużym stopniu ogólności, co uniemożliwia jednoznaczne i precyzyjne wskazanie wymogów z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.c. i nie pozwala na egzekwowanie nałożonych obowiązków. Unormowanie zawarte w § 7 ust. 1 Regulaminu dotyczące częstotliwości odbierania odpadów komunalnych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p. Wprowadzając regulację zawartą w § 7 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy wprost posługuje się sformułowaniem "odbiór". Wprawdzie ustawodawca nie wprowadza legalnej definicji tego pojęcia, jednakże systemowa analiza normatywna przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 u.c.p. Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p. adresowany jest do wytwórcy odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, natomiast art. 6r ust. 3 u.c.p. adresowany jest do podmiotów odbierających te odpady i częstotliwości ich odbierania od właścicieli nieruchomości. W przepisie tym została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego określającego szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług dotyczących odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2019 r. sygn. II OSK 2891/18). Zakresy upoważnień z obu tych przepisów są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 listopada 2016 r., II SA/Kr 1041/16, zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia "pozbywania i odbierania odpadów komunalnych" właśnie ze względu na adresata norm zawartych w tych dwóch przepisach ustawy, czyli art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6r ust. 3 u.c.p.. Uregulowanie więc opisanej materii w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p. w istotny sposób narusza ten przepis. Słuszny jest też zarzut Prokuratora przekroczenia upoważnienia ustawowego w § 8 ust. 2 i 3 Regulaminu, poprzez powtórzenie obowiązków wynikających wprost z treści art. 6 ust. 1 u.c.p. (obowiązku posiadania umowy oraz rachunków za korzystanie z usług odbioru nieczystości ciekłych). W odniesieniu do § 10 ust. 1 Regulaminu nakładającego na osoby utrzymujące zwierzęta domowe pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt i zobowiązującego do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi – przekroczono delegację ustawową, bowiem dokonano nieuprawnionej modyfikacji istniejącej regulacji prawnej, przewidzianej w art. 431 Kodeksu cywilnego. Jeśli natomiast chodzi o ust. 2 wspomnianego przepisu, nałożenie w § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały obowiązku sprawowania właściwej opieki i dozoru w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych nie stanowi realizacji ustawowego upoważnienia. Jak słusznie zauważył WSA w Kielcach w wyroku z dnia 13 listopada 2019 r., II SA/Ke 770/19 tego rodzaju przepis pozbawiony jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat, gdyż określa w sposób ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony wymagania względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. Nałożenie w § 11 ust. 1 Regulaminu obowiązków związanych z wyprowadzaniem psów i zakazem wprowadzania zwierząt w różne miejsca narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p., której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje zatem kompetencji organu do określania zakazu wpuszczania lub wyprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc (m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 maja 2019 r., II SA/Gd 59/19). Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej, wobec czego sprawy korzystania z tych obiektów i urządzeń powinny być uregulowane w odrębnej uchwale; Rada gminy nie jest także upoważniona do wskazywania miejsc czy sytuacji, w których psy (jak też inne zwierzęta) mogą zostać zwolnione z uwięzi (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16). Rada Gminy posługuje się też terminologią, która nie jest użyta ani w ustawie, ani na potrzeby przyjętej uchwały i jest nieprecyzyjna, a to: "miejsca mało uczęszczane", przez które można rozumieć miejsca mało uczęszczane ze względu na swoje położenie lub ze względu na porę dnia, czy też inne czynniki. Wprowadzając przepis § 11 ust. 1 organ gminy pominął całkowicie regulację zawartą w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia

1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638), zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 22 lipca 2020 r., II SA/Rz 231/20, kluczowym zagadnieniem jest relacją między delegacją dla wydania kontrolowanego regulaminu, a normą wynikającą z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Pozostawienie oceny zachowania psa wyłącznie jego właścicielowi stanowiłoby w istocie uchylene aktem prawa miejscowego regulacji ustawowej. Kontrola nad psem jest zagadnieniem bardzo złożonym, gdyż nawet w przypadku psa, który przeszedł kilka stopni szkolenia mogą wystąpić sytuacje, w których pies nie będzie reagował na komendy właściciela. Te zastrzeżenia należy przenieść do przestrzeni publicznej, w której poruszają się ludzie i dzieci. Zauważyć należy, że art. 77 Kodeksu wykroczeń stanowi o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z wymogiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa/zwierzęcia domowego, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (vide: wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12; wyrok NSA z 27.06.2017 r., II OSK 2980/15; wyrok WSA w Kielcach z 19.12.2017 r., II SA/Ke 748/17; wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.12.2019 r. II SA/Bd 627/19). Z powyższych względów Sąd uznał przedmiotowe regulacje za nieproporcjonalne, bardziej rygorystyczne niż przewidziane w ustawie, naruszające materie uregulowaną w ustawach, a tym samym wykraczające poza cel i ramy wyznaczone przez art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. Wkroczenie w materię uregulowaną w przepisach powszechnie obowiązujących uzasadnia też stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 Regulaminu, który wprowadza obowiązek przekazywania padłych zwierząt domowych do unieszkodliwiania przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie oraz § 12 ust. 4 i 5, regulującego kwestie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierząt gospodarskich oraz zwierząt padłych, bowiem materia ta została uregulowana w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, a także w ustawie z dnia 5 grudnia 2008r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u ludzi. Według literalnego brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p. organ stanowiący gminy powinien określić w regulaminie zarówno wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również określić zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W orzecznictwie podkreśla się, że celem upoważnienia ustawowego zawartego w tym 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 dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17). Rację ma zatem skarżący Prokurator, że § 12 ust. 1 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały takich konkretnych wskazań nie zawiera, a w kwestiach które reguluje ingeruje w prawa i obowiązki właściciela wynikające przede wszystkim z Kodeksu cywilnego. Nie jest to wystarczające dla uznania, że uchwała w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p. wymaga "wyznaczenia obszarów" obowiązkowej deratyzacji tj. do wskazania konkretnych obszarów w obrębie danej gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji (tak WSA w Gdańsku w wyroku z 6 lutego 2019 r. sygn. II SA/Gd 817/18). Z przepisu tego wynika wyraźna delegacja do wyznaczenia zarówno obszarów deratyzacji jak i terminów jej przeprowadzenia (vide: wyrok WSA w Warszawie z 21 września 2017 r. sygn. VIII SA/Wa 157/17 oraz z 10 sierpnia 2017 r. sygn. VIII SA/Wa 265/17), a nie do objęcia obowiązkiem deratyzacji wszystkich nieruchomości położonych na obszarze gminy, co de facto wynika z treści § 13 ust. 1, określona natomiast częstotliwość deratyzacji nie jest równoznaczna ze wskazaniem terminu jej przeprowadzenia. Również ust. 3 § 13 został uchwalony z przekroczeniem granic delegacji ustawowej, gdyż przepis upoważniający nie przewiduje możliwości regulowania obowiązku ponoszenia kosztów deratyzacji. Istotnym naruszeniem prawa dotknięty jest też § 14 Regulaminu, stanowiący przepis karny. Wkracza on w regulację ustawową, przewidująca odpowiedzialność karną za wykroczenie, przewidzianą w art. 10 ust. 2a u.c.p. Z wszystkich tych przyczyn Sąd uznał za zasadne zarzuty skargi skutkujące stwierdzeniem nieważności załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I wyroku, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Sąd oddalił skargę w zakresie § 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 151 P.p.s.a., uznając, że nie narusza on wymogów prawidłowej legislacji i nie jest sprzeczny z przepisami Zasad techniki prawodawczej.