



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 24 września 2021 r.

Poz. 3186

WYROK NR II SA/RZ114/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 28 lipca 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 28 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Brzozowie na uchwałę Rady Gminy Dydnia z dnia 31 maja 2019 r. nr IX/85/2019 w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie Gminy Dydnia I. stwierdza nieważność: § 3, § 4 ust. 2 i 4, § 5 ust. 8 i 9, § 14 ust. 3 i § 17 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały; II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Brzozowie jest - wydana na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 730, dalej: u.u.c.p.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej: u.s.g.) - uchwała Nr IX/85/2019 Rady Gminy w Dydni z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dydnia; zgodnie z jej § 1, Regulamin ten stanowi załącznik do uchwały. W skardze na powyższą uchwałę Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 u.u.c.p. w zw. z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez: 1. zamieszczenie w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej ograniczenia możliwości mycia pojazdu jedynie do jego nadwozia przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz czystej wody bez detergentów oraz wprowadzenie w § 4 ust. 4 możliwości prowadzenia jedynie "doraźnych napraw", przy zastosowaniu jednocześnie sformułowania nieprecyzyjnego, którego użycie w akcie prawa miejscowego stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika postulat tworzenia jasnego i precyzyjnego prawa, 2. wskazanie w § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej sposobu usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika, podczas gdy określenie sposobu wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, a nadto ustalenie w § 3 ust. 2 własnej definicji chodnika, podczas gdy jest ona zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., 3. nałożenie z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 5 ust. 8 załącznika do uchwały ograniczeń w jakim odpady budowlane będą przyjmowane w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych jedynie do tych, które zostały wytworzone w wyniku prowadzenia drobnych robót nie wymagających pozwolenia na budowę, w ilości nie większej niż 200 kg, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b nie daje uprawnienia do wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń, 4. nałożenie z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 5 ust. 9 załącznika do uchwały ograniczeń w zakresie, w jakim Gmina ma obowiązek przyjąć zużyte opony w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b nie daje uprawnienia do wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń, 5. zamieszczenie w § 14 ust. 3 z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu wyprowadzenia psów jedynie na smyczy, a pasów ras niebezpiecznych jedynie w kagańcu i smyczy, co stoi w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122, dale: u.o.z.), a w szczególności z jej

art. 5, 6. zamieszczenie w § 17 ust. 1 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji gryzoni, podczas gdy upoważnienie ustawowe daje prawo do określenia jedynie obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji. Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1, 2 i 4, § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2, § 5 ust. 8 i 9, § 14 ust. 3 i § 17 ust. 1 jej załącznika. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie, podkreślając, że zakwestionowana uchwała stanowiła przedmiot oceny organu nadzoru i była opiniowana przez inspektora sanitarnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP); z regulacją tą koreluje powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. (zgodnie z nim, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy) oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. (stosownie do którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Takim aktem prawa miejscowego jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.). W myśl 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, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2017 r. I OSK 1136/17 – CBOSA, z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Pokreślenia wymaga, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, który został udzielony jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Zatem, uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy co do zasady nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W ocenie Sądu, skarżący Prokurator zasadnie zakwestionował treść § 3, § 4 ust. 2 i 4, § 5 ust. 8 i 9, § 14 ust. 3 oraz § 17 ust. 1 Regulaminu, bowiem zostały one wydane z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 u.u.c.p. (ubocznie zaznaczenia wymaga, że ocena legalności zaskarżonego aktu dokonywana jest wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania). 1. Wg § 3 ust. 1 Regulaminu, "właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego poprzez: 1) uprzątnięcie mechaniczne lub ręczne, 2) usunięcie lodu za pomocą środków chemicznych, jeżeli te zostały prawnie dopuszczone do tego celu".

Stosownie zaś do ust. 2 tego paragrafu, "uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości następuje w przypadku gdy taki chodnik stanowi wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości". Odnosząc się do tego zapisu należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. nakładał na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego /obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. c) tego artykułu/. Analiza tego przepisu wymaga równoczesnego uwzględnienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. O ile obydwie wskazane regulacje odnoszą się do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 (przepis zamieszczony w innym rozdziale - Rozdział 3 – Obowiązki właściciela nieruchomości) nie normuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) (Rozdział 2 - Zadania gmin). W tym kontekście należy stwierdzić, że przepisy u.u.c.p. nie upoważniały Rady do nałożenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego na właścicieli nieruchomości, gdyż obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie - wyłącznie w odniesieniu do chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości - przewiduje art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. upoważniła radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, która w odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4, dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego. W tej sytuacji rozszerzenie przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. obowiązków na właścicieli nieruchomości – w sytuacji, gdy przepisy prawa miejscowego wydane na tej podstawie mogły być skierowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą w części do użytku publicznego - wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Wynikający z tego skutek w postaci stwierdzenia nieważności zapisu § 3 ust. 1 Regulaminu dotyczy również jego ust. 2 z uwagi na nieuprawnione powtórzenie – połączone z modyfikacją - art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. W tym zakresie należy podkreślić, że uchwała rady gminy nie może regulować tego, co zostało już przez ustawodawcę unormowane i stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego. Zasada ta wynika z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), 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. W orzecznictwie sądowym akceptowany jest pogląd o dopuszczalności powtórzeń w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych jeżeli mają one charakter dosłowny i uzasadnione jest to względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii która jest regulowana aktem prawa miejscowego i pozwalając na jego zrozumienie bez sięgania do treści samej ustawy (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 6 marca 2019 r. II SA/Go 69/19 - LEX nr 2634367 i wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r. IV SA/Po 1284/14 - LEX nr 1761206). Za niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami tworzenia prawa należy jednak uznać modyfikowanie przepisów ustawowych przez akt wykonawczy niższego rzędu, a także wprowadzenie do regulaminu własnych definicji mimo braku ku temu wyraźnej podstawy ustawowej, zwłaszcza że jak już wskazano powyżej, kwestia do której odnosi się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. a w konsekwencji § 3 ust. 2 Regulaminu nie jest objęta zakresem kompetencji uchwałodawczych Rady Gminy wynikających z art. 4 ust. 2 u.u.c.p.; 2. Zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu, mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów. Stosownie do ust. 2 tego paragrafu, mycie pojazdów na nieruchomości może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu, zaś wg ust. 4, naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi mogą odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym doraźne naprawy i regulacje oraz pod warunkami: 1) gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie oddziałują negatywnie na środowisko naturalne, 2) gromadzenia powstałych odpadów w pojemnikach do tego przeznaczonych oraz w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami Regulaminu. Odnosząc się do zarzutów wskazujących na podjęcie wskazanych regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać, że są one częściowo uzasadnione. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p., rada gminy upoważniona była do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie mycia

i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi /obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. d) tego artykułu/. Zgodna z powyższą delegacją ustawową nie pozostaje przede wszystkim regulacja § 4 pkt 4 Regulaminu dotycząca napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami mechanicznymi. Ponieważ celem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. jest konkretyzacja zasad utrzymania czystości i porządku w związku z podejmowaniem prac w zakresie mycia i napraw samochodów poza myjniami i warsztatami naprawczymi, ograniczenie w Regulaminie jako akcie prawa miejscowego możliwości napraw pojazdów do bliżej nieokreślonych "doraźnych napraw i regulacji", obwarowanych dodatkowo mało precyzyjnym zastrzeżeniem aby nie były one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie wynikający z § 6 w zw. z § 141 i § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wymóg redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Określenia "doraźne naprawy i regulacje" oraz "uciążliwości" jawią się jako zbyt ogólne i wieloznaczne, nie pozwalając na wyinterpretowanie z nich powinności konkretnego zachowania się, a tym samym nie powinny funkcjonować w porządku prawnym. Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. m.in. wyroki WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2019 r. II SA/Gd 80/19 i z 24 lipca 2019 r. II SA/Gd 62/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powyższe zapisy w sposób nieuprawniony ingerują także w uregulowania Kodeksu cywilnego dotyczący wykonywania prawa własności (poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości) oraz wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego (art. 144 K.c.), co zwłaszcza w kontekście pierwszej z wymienionych kwestii dotyczy także wprowadzonego w § 4 ust. 2 Regulaminu ograniczenia dopuszczalności mycia pojazdów poza myjniami wyłącznie do ich nadwozi. Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia) nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu, jak również w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości (wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. II OSK 443/16 – LEX nr 2426937). Sąd nie podziela natomiast stanowiska skarżącego Prokuratora kwestionującego zapis zawarty w § 4 ust. 1 Regulaminu, iż mycie pojazdów poza myjniami może odbywać się tylko przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów. Skoro – jak już wskazano powyżej - zakres upoważnienia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. dotyczył konkretyzacji zasad utrzymania czystości i porządku w związku z myciem i naprawą pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, główny cel wprowadzenia regulaminu czystości i porządku – w postaci ochrony środowiska naturalnego i ludzi poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie danej gminy odnoszących się do ochrony przed zagrożeniem zanieczyszczeniami lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania określonych czynności – został zachowany. Co istotne, RG wskazując (oprócz wody) rodzaj środków przy użyciu których możliwe jest mycie pojazdów samochodowych poza myjniami nie narzuciła stosowania konkretnych preparatów i ograniczyła się tylko do zastrzeżenia że mają to być środki ulegające biodegradacji, co wpisuje się w działania pozwalające chronić środowisko naturalne; 3. Stosownie do § 5 ust. 8 Regulaminu, Gmina ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty przyjąć do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) wyłącznie odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpadku komunalne, które powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót w ilości nie więcej niż 200 kg na rok od gospodarstwa domowego, nie wymagających pozwolenia na budowę; odpady niespełniające tej definicji oraz większą ilość odpadów gmina może odebrać za dodatkową opłatą określoną w odrębnej uchwale. Wg zaś ust. 9 tego paragrafu, Gmina ma obowiązek w ramach zryczałtowanej opłaty przyjąć do Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK) wyłącznie zużyte opony pojazdów samochodowych o masie całkowitej do 3,5 tony i w ilości 4 szt. rocznie od gospodarstwa domowego oraz od ciągników rolniczych w ilości 2 szt. rocznie od gospodarstwa. Większą liczbę zużytych opon Gmina może przyjąć w PSZOK za dodatkową opłatą określoną w odrębnej uchwale. Odnosząc się do powyższych zapisów należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) u.u.c.p. nakładał na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań obejmujących 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 /obecnie do obowiązku

gminy w tym zakresie odnosi się ust. 2 pkt 1 lit. b) tego artykułu, którego istota – mimo częściowej zmiany treści tej regulacji – nie uległa zmianie/. Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, iż zapisami § 5 ust. 8 i 9 Regulaminu – poprzez wprowadzenie wynikających z nich ograniczeń - RG przekroczyła granice upoważnienia ustawowego. Treść art. 4 ust. 2 u.u.c.p. jednoznacznie wskazuje w pkt 1- 8 katalog spraw, co do których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Wyczerpujący to ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku nie wolno zamieszczać postanowień wykraczających poza treść tego przepisu, a jednocześnie w uchwale tej muszą się znaleźć postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy (świadczy o tym kategoriyczny sposób sformułowania tego przepisu, zgodnie z którym "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące" kwestii wymienionych w pkt 1 – 8). Brak zatem w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, analogicznie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa (bez znaczenia w okolicznościach sprawy pozostaje regulacja art. 4 ust. 2a u.u.c.p., wg której regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a). Zakwestionowanymi regulacjami § 5 pkt 8 i 9 Regulaminu RG - w ramach zryczałtowanej opłaty za odbiór odpadów komunalnych - dokonała ograniczenia odbioru w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych do 200 kg na rok od gospodarstwa domowego (i to pod warunkiem, że powstały w wyniku prowadzenia drobnych robót nie wymagających pozwolenia na budowę), a także ograniczenia odbioru zużytych opon od jednego gospodarstwa domowego w ciągu roku do 4 szt. opon z pojazdów samochodowych (z zastrzeżeniem, że dotyczy to wyłącznie pojazdów o masie całkowitej do 3,5 tony) i do 2 szt. opon od ciągników rolniczych. Mając na uwadze wynikającą z obowiązującego w dacie uchwalania Regulaminu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) u.u.c.p. kompetencję (i obowiązek) RG do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku szczegółowych zasad dotyczących wymagań w zakresie przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych m.in. takich odpadów jak zużyte opony oraz odpady budowlane i rozbiórkowe, brak było ustawowych podstaw do wprowadzenia w Regulaminie utrzymania czystości i porządku nie tylko ograniczeń ilościowych w przyjmowaniu tych opon i odpadów, ale także jakichkolwiek innych (w rozpoznawanej sprawie, w przypadku opon poprzez wskazanie rodzaju pojazdów z których mogą one pochodzić, a w przypadku odpadów budowlanych i rozbiórkowych poprzez określenie kategorii robót budowlanych w wyniku których powstały i podstawy prawnej prowadzenia tych robót). Regulamin w opisanym zakresie powinien odnosić się do wszystkich zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. W tej kwestii należy ubocznie zwrócić uwagę na unormowanie art. 6r u.u.c.p. Zgodnie z jego ust. 3, rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Stosownie natomiast do ust. 3a tego artykułu, w uchwale o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości odpadów zielonych, zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Możliwość ograniczenia przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi pod względem ilościowym (i tylko pod takim) odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne oraz zużytych opon istniałaby zatem jedynie w sytuacji podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały na podstawie art. 6r ust. 3 w zw. z ust. 3a u.u.c.p. Wówczas odbiór tego rodzaju odpadów - w ilości wykraczającej ponad określony limit - mógłby odbywać się w myśl art. 6r ust. 4 tej ustawy w ramach usług dodatkowych świadczonych przez gminę (zgodnie z tym przepisem, rada gminy może określić w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi). W opisanym zakresie wskazanymi uregulowaniami § 5 ust. 8 i 9 Regulaminu w sposób niedopuszczalny RG przekroczyła granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) u.u.c.p. (zamieszczonego w Rozdziale 2 - Zadania gmin), wkraczając tym samym w zakres kompetencji udzielonych przez ustawodawcę radzie gminy na podstawie art. 6r ust. 3a tej ustawy (zamieszczonym w odrębnym Rozdziale 3a - Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę). Niezależnie od powyższego – na co również trafnie w skardze zwrócił uwagę Prokurator – użyte

w § 5 ust. 8 Regulaminu określenie "drobnych robót" jawi się jako bardzo ogólnikowe i nieprecyzyjne, co stwarza ryzyko do zbyt dowolnej jego interpretacji i ewentualnych nadużyć. W pełni odnoszą się do niego uwagi przedstawione w pkt 2 niniejszego uzasadnienia wskazujące na wymóg redagowania przepisów w sposób zrozumiały i wykluczający wieloznaczność; 4. Zgodnie z § 14 ust. 3 Regulaminu, na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do rasy psów niebezpiecznych na smyczy i w kagańcu. Zdaniem Sądu, wprowadzenie w Regulaminie generalnego obowiązku prowadzenia psów na terenach użytku publicznego na smyczy lub na smyczy i w kagańcu wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., stosownie do którego rada gminy zobowiązana była do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Sąd orzekający w sprawie dostrzega, że u przyczyn wprowadzenia w Regulaminie wskazanych zapisów znalazły się przede wszystkim profilaktyczne względy bezpieczeństwa i ochrony osób korzystających z terenów przeznaczonych do użytku publicznego przed nie dającymi się przewidzieć zachowaniami zwierząt (psów), niemniej podziela jednocześnie dominujące w orzecznictwie sądowym i doktrynie stanowisko, że brak uwzględnienia w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122), w tym do działań określonych jako niehumanitarne, stanowiąc jednocześnie nadmierne ograniczenie praw właścicieli zwierząt. Wszelkie bowiem ograniczenia praw jednostki, w tym także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP); por. m.in. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2980/15 - LEX nr 2380249 i z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12- LEX nr 1971175. Realizacja upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. wymaga zatem również tego, by wszelkie środki prawne podejmowane w stosunku do zwierząt miały na względzie nie tylko stosowną ochronę ludzi i terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ale równocześnie także dobro tych zwierząt. O ile więc za dopuszczalne należałoby np. uznać ustalenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku jako zasady, że psy ras uznanych za agresywne (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, Dz. U. Nr 77, poz. 687) na terenach przeznaczonych do użytku publicznego mają przebywać na smyczy i w kagańcu, o tyle zasada ta także względem pozostałych ras psów objętych wymogiem używania tylko smyczy musi zawierać wyjątki zapewniające realizację zasad przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt, w tym wynikającego z jej art. 5 nakazu humanitarnego traktowania każde zwierzęcia. Wyjątki te mogą dotyczyć miejsc w których nakaz ten nie obowiązuje (np. specjalnie przeznaczonych do wyprowadzania psów, łąk, itp.), bądź cech osobniczych psów (np. wiek, stan zdrowia lub rozmiary), ze względu na które nie stanowią one zagrożenia i dopuszczalne jest ich prowadzenie bez smyczy lub smyczy i kagańca. W tym zakresie należy zauważyć, że RG wprowadzając w Regulaminie zapis § 14 ust. 3 całkowicie pominęła regulację art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Także w art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.) jest mowa o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (także takiego, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka), co nie jest tożsame z ogólnym wymogiem prowadzenia na określonego rodzaju terenach (w niniejszej sprawie przeznaczonych do wspólnego użytku) psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Regulacje te potwierdzają brak przepisu, który bezwarunkowo nakazywałby prowadzić wszystkie lub niektóre rasy psów w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku (ogólnodostępnych) na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. NSA w przytoczonym wyżej wyroku z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 wskazując na art. 77 Kodeksu wykroczeń, nawiązał do Komentarza do tej ustawy autorstwa W. Kotowskiego (W. Kotowski, Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. III, Oficyna 2009). W odniesieniu do art. 77 stwierdzono w nim m. in., że "chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględnej posłuszeństwa". Wskazano przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa, tak samo jak nie budzi wątpliwości, że także niektóre psy niebędące na liście ras psów uznawane za agresywne, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno wymagać też od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Dowodzi to, że kontrola nad psem – nawet wyszkolonym i generalnie posłusznym poleceniom osoby go prowadzącej - jest zagadnieniem złożonym i niewykluczającym sytuacji, w których pies pod wpływem określonych bodźców zewnętrznych przestanie się tej kontroli poddawać. Aby takich sytuacji uniknąć, osoby prowadzące psy zawsze

mają obowiązek podejmowania adekwatnych środków zapewniających im całkowite panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym pełne bezpieczeństwo innych osób, za co ponoszą pełną odpowiedzialność. W przypadku psów spełnienie tego warunku nie zawsze jednak i nie w każdych warunkach wymaga ich prowadzenia na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Ubocznie zwrócenia uwagi wymaga, że niezależnie od tego, przy redagowaniu zaskarżonej regulacji § 14 ust. 3 Regulaminu RG posłużyła się terminologią, która nie została użyta w u.u.c.p. ani wyjaśniona na potrzeby podjętej uchwały; dotyczy to zwrotu "tereny użytku publicznego" (wobec użytego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. określenia "tereny przeznaczone do wspólnego użytku) oraz "psy należące do ras psów niebezpiecznych" (wobec określenia "wykaz ras psów uznawanych za agresywne", którym posługuje się art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt i wydane na jego podstawie rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne). Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek nie spełnia reguł poprawnej legislacji i nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy normy prawnej i prawidłowe jej zastosowanie, co jest istotne zwłaszcza w przypadku, że może stanowić podstawę do pociągnięcia z tego tytułu do odpowiedzialności; 5. Wg § 17 ust. 1 Regulaminu, "właściciele nieruchomości zobowiązani są w razie potrzeby do przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości". Również tym zapisem RG dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej. Skoro wg normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p., rada gminy upoważniona jest do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących "wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania", oznacza to, że z jej przekroczeniem doszło do jednoczesnego określenia w Regulaminie utrzymania czystości i porządku zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji podmiotów (właściciele nieruchomości). Wyraźnie podkreślił to NSA w wyroku z 13 września 2016 r. II OSK 3026/14 (LEX nr 2143534), wskazując, że wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zakres obowiązków właścicieli nieruchomości wynika z ustawy. Regulacja ustawowa obowiązków właścicieli nieruchomości wykonania przepisów regulaminu zapewnia pełne unormowanie. Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 3, § 4 ust. 2 i 4, § 5 ust. 8 i 9, § 14 ust. 3 i § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały; w pozostałej części - na podstawie art. 151 P.p.s.a. - skargę oddalił.