



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia środa, 29 grudnia 2021 r.

Poz. 4721

### WYROK NR II SA/RZ/1032/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 18 listopada 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Magdalena Józefczyk Sędziowie WSA Maciej Kobak /spr./ WSA Joanna Zdrzałka po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 18 listopada 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Gminy Fredropol z dnia 22 września 2017 r. nr XLII/333/2017 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stwierdza nieważność: § 1, § 2, § 4, § 5, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1, 2, 3, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 i 2, § 20 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała nr XLII/333/2017 Rady Gminy w Fredropolu (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 22 września 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fredropol - którą wydano w następujących okolicznościach: Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1289, dalej w skrócie: "u.c.p.") po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Przemyślu, uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Fredropol (zwany dalej w skrócie: "Regulamin"). Prokurator wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej postanowień zawartych w § 1, § 2, § 4, § 5, § 10 ust. 1, § 11 ust. 1, 2 i 3, § 15 ust. 2, § 18 ust. 1 i 2 i § 20 ust. 1 zarzucając jej: - naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, przez uchwalenie przez Radę Gminy w Fredropolu uchwały nr XLII/333/2017 z dnia 22 września 2017 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fredropol w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą oraz niewypełniający w całości zakresu ustawowego upoważnienia normy wskazanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z §137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 1 pkt 1-7 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z §149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 2 pkt 1-3 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących tzw. "słowniczek pojęć" używanych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Fredropol, ustalających znaczenie definiowanych ustawowo zwrotów oraz ich modyfikację, tj. "miejsca zamieszkania" "mieszkańca" i "pojemnika"; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zawarcie

w § 4 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady uprzątnięcia błota, śniegu lodu oraz innych zanieczyszczeń w zakresie częstotliwości wykonywania tego obowiązku (poprzez użycie sformułowania "niezwłocznie"), sposobu uprzątnięcia, (poprzez użycie sformułowania "w sposób mechaniczny lub ręczny" oraz nakazu składowania uprzątniętych zanieczyszczeń w miejscu umożliwiającym ich zabranie, nie powodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zawarcie w § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady mycia pojazdów poza myjniami, poprzez ustanowienie warunków, iż mycie pojazdów samochodowych poza myjniami samochodowymi może odbywać się wyłącznie na terenie własnej nieruchomości, pod warunkiem niezanieczyszczenia środowiska i odprowadzaniu powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego (szczelnego szamba) oraz dokonywania tych czynności na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu czystej wody lub środków ulegających biodegradacji; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zawarcie w § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, poprzez ustanowienie ograniczeń, iż naprawa pojazdów samochodowych dotyczyć może wyłączenie drobnych napraw pojazdów własnych, nie może powodować ona nadmiernych uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, jak również zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na środowisko, a nadto, że powstające w związku z naprawą odpady winny być gromadzone w urządzeniach do tego przeznaczonych; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zawarcie w § 10 ust 1 i 2 oraz § 11 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały zapisów określających sposób rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz obowiązki związane z odbiorem odpadów, które to warunki wkraczają w kwestie uregulowane przepisach innych ustaw, m. in. ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ewentualnie winny być częścią regulacji określonych w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zawarcie w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisów nakładających obowiązek prowadzenia psa na smyczy, a w przypadku psa rasy uznanej za agresywną dodatkowo z nałożonym kagańcem oraz ustanowienia warunków możliwości zwolnienia psa ze smyczy tylko w miejscach mało uczęszczanych, pod warunkiem, że pies ma kaganiec a osoba prowadząca zwierzę ma możliwość pełnej kontroli nad jego zachowaniem; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, poprzez niewypełnienie całości zakresu ustawowego upoważnienia w zakresie § 18 ust.1 i 2 zaskarżonej uchwały poprzez niezamieszczenie postanowień dotyczących "wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania"; - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 oraz art. 9u i 9v ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej, polegające na przekroczeniu zakresu ustawowego upoważnienia i bezpodstawnym uregulowaniu w § 20 kwestii sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z regulaminu m.in. Policji, dopuszczając się tym samym jednocześnie nieuprawnionej ingerencji w kompetencje ustawodawcy, gdyż kwestia ta została częściowo odmiennie uregulowana w art. 9u i 9v w/w ustawy. Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 1, § 2, § 4, § 5, § 10 ust. 1, § 11 ust 1, 2 i 3, § 15 ust. 2, § 18 ust 1 i 2 i § 20 ust 1. W uzasadnieniu skargi kwestionując zapis § 1 Regulaminu Prokurator stwierdził, że Rada Gminy przekroczyła granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 u.c.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej w skrócie: "Zasady techniki prawodawczej") poprzez zawarcie w § 1 pkt 1-7 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 4 ust. 2 u.c.p. Prokurator odwołując się do treści § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia podkreślił, że w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W zakresie § 2 pkt 1, 2 i 3 Regulaminu Prokurator podniósł, że akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne. Jak wskazał w § 2 Regulaminu utworzono własną definicję pojęcia "miejsce zamieszkania", przy czym definicja ta została już określona w art. 25 kodeksu cywilnego. Podkreślił, że Rada Gminy utworzyła również własną definicję pojęcia "mieszkańca" (pkt 2) oraz pojęcia "pojemnik" (pkt 3). Jak podkreślił - powtórzenie w regulaminie definicji zawartych w przepisach rangi ustawowej, jak również dokonywanie w nich modyfikacji bądź tworzenie własnych definicji, stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazał, że wprowadzony w Regulaminie słowniczek pojęć nie przyczynia się do czytelności i zrozumiałości aktu.

Prokurator podniósł, że w § 2 pkt 3 stworzono definicję "pojemnika", przez który należy rozumieć pojemnik, worek lub kontener służący do czasowego gromadzenia odpadów komunalnych wytwarzanych w nieruchomościach. Zwrócił przy tym uwagę, że wprowadzone pojęcie pomija m. in. odpady komunalne wytworzone i gromadzone poza terenem różnego rodzaju nieruchomości. W ocenie Prokuratora z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzono również regulację w § 4 ust. 1 i 2 Regulaminu. Nałożenie w zaskarżonej uchwale na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, stanowi nieuprawnione rozszerzenie obowiązku ustawowego. Zgodnie z 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p. Rada Gminy była uprawniona, jego zdaniem, jedynie do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie Prokuratora z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzono regulację § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu w zakresie określenia zasad mycia pojazdów poza myjniami i naprawy samochodów poza warsztatami naprawczymi. W tym zakresie wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p. upoważnia radę gminy do określenia warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Podniósł, że we wprowadzonej regulacji posłużono się pojęciami nieostryimi, tj. "drobne naprawy", czym naruszono konstytucyjną zasadę pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz § 6 Zasad techniki prawodawczej. Prokurator podkreślił także, że brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla uchwałodawcy do ograniczenia mycia pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie do własnej nieruchomości. Za wadliwy Prokurator potraktował również § 10 ust 1 i 2 oraz § 11 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu. W ocenie Prokuratora, Rada Gminy nie miała upoważnienia do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązków, które leżą poza zakresem jej kompetencji, tym samym nie mogła ona uchwalając uchwałę, ani decydować o ich rodzaju, jak i też udzielać zaleceń w omawianym zakresie. Wskazał, że kwestie związane z opróżnianiem pojemników, w tym dzień, godzin oraz sposób umożliwiający dostęp do pojemników powinien być uregulowany w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. W ocenie Prokuratora za przekraczające delegację ustawową, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. uznać należy zapisy § 15 ust 2 Regulaminu regulujące obowiązki osób utrzymujących psy. Podniósł, że nałożenie na osoby utrzymujące psy bezwzględnego obowiązku wyprowadzania ich na wszelkich terenach czy to ogólnodostępnych czy prywatnych tylko na smyczy, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, sformułowane zostało w sposób wadliwy z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122) oraz z pominięciem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prokurator wyjaśnił, że kwestia związana z wyprowadzaniem psów w miejscach publicznych została uregulowana w art. 10a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. W ocenie Prokuratora za całkowicie nieuprawnione uznać należy stosowanie wskazanych ograniczeń wobec utrzymujących psy na innych terenach niż publiczne, bowiem nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które nie są przeznaczone do wspólnego użytku. W ocenie skarżącego, za niewypełniające w całości zakresu ustawowego upoważnienia, tj. art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p. uznać należy zapisy § 18 ust. 1 i 2 Regulaminu w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W ocenie Prokuratora ww. przepis obligował radę gminy do wyznaczenia w Regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a który to obowiązek nie został w zaskarżonej uchwale wykonany. Prokurator podniósł, że za nieprawidłowe należy uznać brak wyznaczenia konkretnych stref w których wymagana jest deratyzacja, jak i terminów jej przeprowadzenia. W ocenie Skarżącego za przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia i bezpodstawne uregulowanie należy uznać § 20 ust 1 Regulaminu powierzającej wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie stosowania postanowień Regulaminu - Policji, upoważnionym przez Wójta Gminy Fredropol pracownikom oraz jednostkom upoważnionym do kontroli na mocy odrębnych przepisów. Prokurator podniósł, że unormowanie to stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 oraz art. 9u i art. 9v u.c.p., bowiem analizowany przepis nie zawiera delegacji ustawowej do zamieszczania w regulaminie zapisów dotyczących sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków zawartych w regulaminie. Dodał, że całkowicie nieuprawnione było nałożenie z mocy samego prawa na Policję uprawnień kontrolnych w zakresie stosowania Regulaminu. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Rada podniosła, że Regulamin był przedmiotem kontroli przez Wojewodę, który nie stwierdził żadnych uchybień i tego też powodu, w ocenie Rady, skarga jest bezzasadna. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie rozważył, co następuje: W pierwszej kolejności Sąd podaje, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 pkt 3 zys<sup>4</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych ( Dz. U. 2020 r. poz. 374 ). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów

administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. już wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione - por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" - por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie należy wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest

uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. 1. Sąd podziela zarzuty skargi dotyczące § 1 i § 2 regulaminu. W pierwszej z powołanych jednostek redakcyjnych dokonano powtórzenia (i nieznacznej modyfikacji) upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., a w drugiej sformułowano definicje legalne pojęć używanych w regulaminie. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że regulamin jako akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Powtarzanie w regulaminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w ustawach, czy też aktach wykonawczych, albo ich "dostosowywanie" w celu tzw. objaśnienia ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest niedopuszczalne. Istotne naruszenie prawa zachodzi nie tylko w przypadku regulowania przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego. W związku z tym, postanowienia regulaminu winny wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i brak jest podstaw prawnych do powtarzania w nim treści upoważnień ustawowych oraz definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa przez organ w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 u.c.p.g. do formułowania definicji własnych wskazanych pojęć oraz do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia słowniczkiem pojęć ustawowych wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie w dyrektywach rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w przepisach § 115 i § 135, § 118 i § 137, § 116 i § 136 w związku z § 143 oraz § 149 zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nieprzekazanych w upoważnieniu ustawowym, powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym, zamieszczania w nim przepisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi (normy modyfikujące normy ustawowe są niezgodne z ustawą zawierającą takie normy), czy też formułowania w nim bez upoważnienia ustawowego definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności określeń zawartych w ustawie upoważniającej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, dostępny w CBOSA). 2. Sąd stwierdził nieważność § 4 Regulaminu, który zobowiązuje właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika "w sposób mechaniczny lub ręczny". W ust. 2 wskazano miejsce, do którego należy usunąć uprzątnięte nieczystości oraz zastrzeżenie, że nie może to powodować zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Unormowanie to nie realizuje normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., a stanowi kompilację treści tego przepisu i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. (na dzień podjęcia skarżonej uchwały) upoważnił radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestie zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie jej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie normuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie. Z tych samych przyczyn Sąd nie mógł zaakceptować treści § 4 ust. 2 określającej miejsce składowania zanieczyszczeń z chodników. 3. Sąd podziela zarzuty skargi wobec § 5 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu, który: umożliwia mycie samochodów poza myjniami wyłącznie na własnej nieruchomości pod warunkiem realizacji tej czynności na wydzielonych i utwardzonych częściach

nieruchomości (§ 5 ust. 1 pkt 1 i 2); poza warsztatami dopuszcza dokonywanie napraw wyłącznie własnych pojazdów samochodowych oraz ogranicza je jedynie do "drobnych napraw" i zastrzega, że nie mogą powodować nadmiernych uciążliwości na dla właścicieli nieruchomości sąsiednich (§ 5 ust. 2). W § 5 Regulaminu Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy (w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia Regulaminu). Z delegacji ustawowej jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Tymczasem Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej, ingerując bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. W ramach postanowień ustawy brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości oraz na wydzielonych i utwardzonych częściach tej nieruchomości. 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" własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko. Powyższe uregulowania, jako nieznajdujące upoważnienia ustawowego, nadto ograniczające prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiące w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie określenia "drobnych napraw" oraz wkraczające w uregulowania Kodeksu cywilnego z zakresu prawa sąsiedzkiego, nie mogą mieć znaczenia prawnego i nie powinny funkcjonować w porządku prawnym. Poza tym regulacja § 5 ust. 2 Regulaminu z uwagi na posłużenie się zwrotem "nadmiernych uciążliwości" jest zbyt ogólna i wieloznaczna, nie pozwalająca na wyinterpretowanie z niej powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Wszystko to oznacza, że § 5 Regulaminu jest wadliwy. 4. Sąd stwierdził nieważność § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały, gdyż w sposób istotny naruszają one art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. poprzez określenie sposobu rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz obowiązków związanych z odbiorem odpadów, które to warunki wkraczają w kwestie uregulowane przepisach innych ustaw. Wyznaczający granice kompetencji normotwórczej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. stanowi: "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 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". Z treści tego upoważnienia nie wynika, że prawodawca lokalny może ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości nakazując im podejmowanie czynności, o których jest mowa w treści § 10 ust. 1 oraz § 11 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały polegających w szczególności na wystawianiu pojemników z odpadami poza teren nieruchomości – przed wejściem/ogrodzeniem - w miejsce umożliwiające swobodny do nich dostęp. Z ustawowego uprawnienia do tworzenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących: warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, mających walor norm kierunkowych i opisowych - nie wynika normatywna możliwość prawodawcy lokalnego do tworzenia dyrektywalnych nakazów dla właścicieli nieruchomości w postaci określonych prawem obowiązków działania. W konsekwencji powyższych ustaleń, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada nie była również upoważniona do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie oraz wystawiania ich w określonym czasie przed teren nieruchomości. Powołany przepis upoważnia Radę Gminy do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, ale nie zezwala na ustalenie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników. Oczywiście istotne jest w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, aby właściciel wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz by podmiot odbierający odpady miał możliwy dostęp do tych pojemników w czasie ustalonego odbioru odpadów. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. nie pozwala Radzie Gminy na wskazywanie miejsca ustawienia pojemników. Powtórzenie w omawianej regulacji materii ustawowej z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. z modyfikacją co do dostępności pojemników dla podmiotu odbierającego odpady jest niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Zarówno te kwestie, jak i kwestie dotyczące możliwości załadunku pojemnika na środki transportu lub mechanicznego ich opróżnienia, działania w sposób nieutrudniający ruchu pieszych i pojazdów powinny być uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. 5. Ponadto należało podzielić zarzut skargi, zgodnie z którym Rada nie była upoważniona do unormowania w § 15 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu - obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie: pkt 1 - prowadzenia psa na smyczy, a w przypadku a psa rasy

uznanej za agresywną dodatkowo z nałożonym kagańcem; pkt 2 – ustalenia dopuszczalności zwolnienia psa ze smyczy wyłącznie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi pod warunkiem, że pies ma kagańiec i tylko w przypadku, gdy prowadzący psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem. Dokonując powyższej oceny należy mieć na uwadze, iż art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy umożliwia określanie w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem "terenów przeznaczonych do wspólnego użytku", a nie "miejsc publicznych". Ponadto postanowienia regulaminu powinny uwzględniać także unormowania ustawy o ochronie zwierząt, która w istotnym zakresie również reguluje kwestie zasad postępowania ze zwierzętami. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż upoważnienie ustawowe określiło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (zob.: wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 919/12 - CBOSA). Kwestionowane przepisy Regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawowego określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych, ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi w istocie do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykroczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa, może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia drobnego, chorego lub starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem rozpatrywany przepis Regulaminu nie różnicuje w sposób dostateczny zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem odnośnego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Podobnie wielokrotnie wypowiedziały się również wojewódzkie sądy administracyjne m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyrokach z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 oraz z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 372/15, z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 593/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Op 595/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 386/15 (CBOSA). W kontekście zakwestionowanego przepisu Regulaminu zwrócić również należy uwagę, że ustęp 4 art. 10a ustawy o ochronie zwierząt stanowi, że zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście, natomiast treść zaskarżonego przepisu modyfikuje to unormowania i jest bardziej rygorystyczna, niż przepisy ustawy. Zauważyć trzeba, że posłużenie się przez normodawcę w § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pojęciem niedookreślonym "miejsce mało uczęszczane" powoduje, że nałożony na obywatela obowiązek podlegający egzekwowaniu, nie może zostać w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości odkodowany z hipotezy tego przepisu. Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza natomiast konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP. 6. Wadliwy jest również § 18 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu. Powołany przepis nie określa w sposób kazuistyczny, jak wymaga tego art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., obszarów obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia, lecz ceduje to uprawnienia do organ wykonawczy i to w sposób warunkowy, "w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne". Sposób i termin przeprowadzanej deratyzacji, będzie w takiej sytuacji podawany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Takie rozwiązanie jest wadliwe. Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy

realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Nie oznacza to oczywiście, że braku podstaw do przeprowadzania deratyzacji doraźnych, których potrzeba przeprowadzenia powstanie nieprzewidzianie. Są inne przepisy w oparciu, o które będzie można taką deratyzację przeprowadzić – art. 22 ust. 1 pkt 2 i art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki. Należy zauważyć, że kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości należy do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej - art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Państwowy inspektor sanitarny w związku z wykonywaną kontrolą ma prawo wstępu na terenie miast i wsi do obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład (art. 25 ust. 1 lit. b ustawy). Jeśli stwierdzi naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 27 ust. 1 ustawy), w tym i przeprowadzenie deratyzacji. Po myśli art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w celu zapobieżenia szerzeniu się zakażeń lub chorób zakaźnych państwowy powiatowy inspektor sanitarny może, w drodze decyzji nakazać przeprowadzenie dekontaminacji, dezynsekcji lub deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń. 7. Sąd podzielił zarzuty skargi dotyczące § 20 ust. 1 Regulaminu, który stanowi, że: "Policja, upoważnieni przez Wójta Gminy Fredropol pracownicy oraz jednostki upoważnione do kontroli na mocy odrębnych przepisów, są uprawnieni do wykonywania czynności kontrolnych w zakresie postanowień Regulaminu." Upoważnienie dla prawodawcy lokalnego z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. swoim zakresem nie obejmuje kwestii dotyczących wskazania podmiotów uprawnionych do kontroli przestrzegania postanowień Regulaminu. Przedmiotowa problematyka została uregulowana na poziomie ustawowym, między innymi w art. 9u i 9v u.c.p.g. Stosownie do postanowień art. 9u ust. 1 u.c.p.g. kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a więc w tym i Regulaminu sprawuje Wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Z kolei art. 9v stanowi, że Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych (ust. 1). Na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych. Zasadą jest zatem, że kontrolę przestrzegania Regulaminu sprawuje organ wykonawczy gminy. Czynności kontrolne wykonują w jego imieniu osoby zatrudnione w Urzędzie Gminy (Miasta), posiadające w tym zakresie odpowiednie umocowanie, które wynika z przepisów ustrojowych, nie może zaś wynikać z Regulaminu – art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 30 ust. 1, art. 33 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. Z treści omówionych przepisów wynika zatem po pierwsze, że upoważnienie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie obejmuje swoim zakresem umocowania do wskazywania w Regulaminie podmiotów uprawnionych do podejmowania czynności kontrolnych weryfikujących przestrzeganie jego postanowień, a po drugie, że materia ta została wystarczająco precyzyjnie unormowana w przepisach ustawowych. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części – art. 147 § 1 P.p.s.a.