



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 26 lutego 2021 r.

Poz. 781

### WYROK NR II SA/RZ 790/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 20 października 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maciej Kobak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 października 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemysłu na uchwałę Rady Gminy Bircza z dnia 27 października 2017 r. nr LVI/77/2017 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stwierdza nieważność § 1, § 2 ust. 2, § 4, § 5, § 7, § 8, § 15 ust. 2, ust. 3, ust. 5, ust. 6, ust. 7, § 18 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Przemysłu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała nr LVI/77/2017 Rady Gminy w Birczy (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 27 października 2017 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bircza" - którą wydano w następujących okolicznościach. Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289, dalej w skrócie: "u.c.p.g."), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Bircza. Prokurator wniósł skargę na powyższą uchwałę w części dotyczącej § 1, § 2 ust. 2, § 4, § 5, § 7, § 8, § 15 ust. 2, 3, 5, 6, 7, § 18 ust. 3, zarzucając: 1) naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, przez uchwalenie przez Radę Gminy zaskarżonej uchwały w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą wskazaną w u.c.p.g., a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego; 2) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 1 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących powtórzenie treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g.; 3) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 2 ust. 2 pkt 1-5 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących tzw. "słowniczek pojęć" używanych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bircza, ustalających znaczenie definiowanych ustawowo zwrotów, ich modyfikację oraz tworzenie własnych definicji, tj. "miejsca zamieszkania", "mieszkańca", "chodnika", "gospodarstwa zagrodowego", "pojemnika"; 4) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 4 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników, w tym sposobu uprzątnięcia (poprzez użycie sformułowania "w sposób mechaniczny lub ręczny"), nakazu usunięcia śliskości w tym zakresie częstotliwości wykonywania tego obowiązku (poprzez użycie sformułowania "niezwłocznie"), sposobu uprzątnięcia (poprzez użycie sformułowania "odlodzenie i zabezpieczenie powierzchni celem umożliwienia bezpiecznego poruszania się") oraz nakazu usunięcia uprzątniętych zanieczyszczeń w miejsce

nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów; 5) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady mycia pojazdów poza myjniami, poprzez ustanowienie warunków, iż mycie pojazdów samochodowych poza myjniami samochodowymi może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz niezanieczyszczania środowiska i niewpływania negatywnie na sąsiadujące nieruchomości; 6) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 5 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, poprzez ustanowienie ograniczeń, iż naprawa pojazdów samochodowych dotyczyć może wyłącznie drobnych napraw pojazdów własnych, nie może powodować ona uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, jak również negatywnie oddziaływać na środowisko, a nadto, że powstające w związku z naprawą odpady winny być gromadzone w urządzeniach do tego przeznaczonych oraz zabezpieczanie przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska; 7) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 7 ust. 1 i 2 i § 8 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. w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, rozporządzeniu 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, jak również nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zapewnienia usytuowania pojemników na odpady komunalne na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem; 8) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 15 ust. 2, 3, 5, 6, 7 zaskarżonej uchwały zapisów nakładających obowiązek wyprowadzania psa na tereny przeznaczone do użytku publicznego wyłącznie na smyczy, a w przypadku psa rasy uznanej za agresywną lub psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu dodatkowo w nałożonym kagańcu, ustanowienia warunków możliwości zwolnienia psa ze smyczy na terenie własnej nieruchomości, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem, zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny przeznaczone na place gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, parków oraz innych terenów objętych zakazem, na podstawie odrębnych regulaminów ustalonych przez zarządców nieruchomości oraz do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp., z wyłączeniem osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników, 9) istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. poprzez zawarcie w § 18 ust. 3 zaskarżonej uchwały zapisów nakładających na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji na jej terenie w każdym przypadku wystąpienia gryzoni. W związku z powyższym Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1, § 2 ust. 2, § 4, § 5, § 7, § 8, § 15 ust. 2, 3, 5, 6, 7, § 18 ust. 3. W uzasadnieniu skargi Prokurator przytoczył argumentację na poparcie podniesionych zarzutów oraz orzeczenia sądów administracyjnych. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Rada Gminy wskazała, że Uchwałą nr XXVI/153/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. przyjęła nowy Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bircza. W dniu 22 stycznia 2020 r. do Urzędu Gminy w Birczy wpłynęło pismo Wojewody Podkarpackiego nr P-II.4131.2.39.2020 z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie wszczęcia postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVI/153/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. W dniu 3 lutego 2020 r. pismem nr ROLiMK.6232.16.2019 Urząd Gminy w Birczy poinformował Wojewodę o podjęciu działań zmierzających do uchwalenia nowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bircza. W dniu 27 lutego 2020 r. Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXVIII/4/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bircza. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie rozważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnosnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. już wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności,

stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione - por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" - por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie należy wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). 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 podzielił zarzuty skargi dotyczące § 1 i § 2 ust. 2 regulaminu. W pierwszej z powołanych jednostek redakcyjnych dokonano powtórzenia 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 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 mechanicznych lub ręczny". W ust. 2 i 3 wskazano na sposób wykonania tych czynności oraz miejsce, do którego należy usunąć uprzątnięte nieczystości. 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 reguluje 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 § 3 ust. 1 określającej sposób usuwania zanieczyszczeń z chodników.

3. Sąd podzielił zarzuty skargi wobec § 5 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu, który: a) umożliwia mycie samochodów poza myjniami wyłącznie na własnej nieruchomości oraz od realizacji tej czynności na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości; b) dopuszcza prowadzenie napraw poza warsztatami wyłącznie własnych pojazdów mechanicznych oraz ogranicza je jedynie do "drobnych napraw". 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, w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin. 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 pkt 1 Regulaminu z uwagi na posłużenie się zwrotem "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 § 7 ust. 1 i 2 i § 8 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 w żaden sposób, że prawodawca lokalny może ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości nakazując im podejmowanie czynności, o których jest mowa w treści § 7 i § 8 zaskarżonej uchwały polegających w szczególności przez wystawienie odpadów komunalnych poza teren nieruchomości, w miejsce umożliwiające swobodny do nich dojazd. 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. A zatem w konsekwencji powyższych ustaleń, Sąd podziela stanowisko prokuratora, że 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. W gestii właściciela nieruchomości leży bowiem zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości, a kwestie związane z ustaleniem czasu opróżniania pojemników winny zostać uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. Wadliwe jest również unormowanie wskazujące, że w przypadku, gdy wyznaczenie miejsca na pojemniki nie jest możliwe na terenie własnej nieruchomości, właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zapewnienia usytuowania pojemników na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem. Obowiązek kontraktowania z osobą trzecią nie wynika z delegacji ustawowej i ogranicza swobodę umów, narzucając jej treść. Narusza to prawa także ww. osoby trzeciej - wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie II SA/Łd 1158/13; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Ke 576/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2013 r. w sprawie IV SA/Po 741/13, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie II SA/Gl 196/20 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. 5. Zasadnie podniósł Prokurator, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez nałożenie w § 15 ust. 2, 3, 5, 6, 7 regulaminu na osoby posiadające zwierzęta domowe: - obowiązku wyprowadzania psa na tereny przeznaczone do użytku publicznego wyłącznie na smyczy, a w przypadku psa rasy uznanej za agresywną lub psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu dodatkowo w nałożonym kagańcu (ust.2); - ustanowienia warunków możliwości zwolnienia psa ze smyczy na terenie własnej nieruchomości, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (ust. 3); - zakazu pozostawienia psa bez dozoru w zabudowie jednorodzinnej poza terenem nieruchomości, a w zabudowie wielorodzinnej, poza obrębem własnego mieszkania (ust. 5) - zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny przeznaczone na place gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, parków oraz innych terenów objętych zakazem, na podstawie odrębnych regulaminów ustalonych przez zarządców nieruchomości (ust. 6); - zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt takich jak lecznice, wystawy itp., z wyłączeniem osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników (ust. 7). Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dla osiągnięcia wyszczególnionych w ustawie celów nie ma

potrzeby wprowadzania aż tak rygorystycznych i bezwzględnych wymogów, jak te określone w zaskarżonej części § 15 Regulaminu. Uchwałodawca nie uwzględnił bowiem szczególnych sytuacji, które pozwalają na odstępianie od wprowadzonego generalnego nakazu wyprowadzania psów jedynie na smyczy, a psów ras uznanych za agresywnie w kagańcu. O ile zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2020, poz. 638 j.t.) zwolnienie psów ze smyczy zawsze musi się wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, to bezwzględny nakaz wyprowadzania, na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, psów na uwięzi, a w odniesieniu do określonej kategorii psów w kagańcu, należy ocenić jako nadmierny, a w wielu przypadkach jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza żadnych racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest przede wszystkim zaś bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach. Takie jego sformułowanie nie uwzględnia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i stanowi obciążenie, na które ustawodawca nie zdecydował się redagując powołany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16). Z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wynika, że nałożone obowiązki dotyczące właściwego utrzymania zwierząt domowych, odnoszą się mają do postępowania ze zwierzętami domowymi w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku tj. w miejscach publicznych, takich jak place publiczne, ulice, skwery czy parki. Ograniczenia wprowadzane regulaminem nie mogą natomiast obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe (tak. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz w Komentarzu do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Wprowadzenie warunków pozostawienia psa bez dozoru w zabudowie jednorodzinnej i w zabudowie wielorodzinnej oraz obowiązku ogrodzenia własnej nieruchomości oraz informacyjnego jej oznaczenia ostrzegającego przed psem § 15 ust. 3 i 5 Regulaminu, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie przyjęto, że wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, parków stanowi naruszenie kompetencji przyznanej radzie przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Dlatego należy uznać, że w kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie – § 15 ust. 6 u.c.p.g. – wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. II OSK 921/20. Również ustanowiony w § 15 ust. 7 Regulaminu, zakaz wprowadzania zwierząt domowych przez ich właścicieli do obiektów użyteczności publicznej nie znajduje żadnej podstawy prawnej. Ustawodawca nie upoważnił bowiem rady gminy do formułowania w regulaminie zakazów, a jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi tak, aby ich przebywanie na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie było uciążliwe oraz nie zagrażało przebywającym tam osobom. Skoro przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie daje gminom kompetencji do stanowienia w regulaminie zakazów, to zapis § 15 ust. 7 uchwały ustanowiono bez upoważnienia ustawowego, a zatem należało go wyeliminować z obrotu prawnego. Podkreślić również należy, że analizowany przepis regulaminu wychodzi wyraźnie poza granicę upoważnienia ustawowego zawartego w ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. z tego względu, że może pozostawać w kolizji z regulaminem korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. W przypadku treści § 15 ust. 7 Regulaminu w odniesieniu do obiektów użyteczności publicznej, właściwe odpowiednio do podejmowania tych kwestii są, znajdujące oparcie w prawie, m.in. regulaminy korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Treść § 15 ust. 7 regulaminu, stanowi zatem nieprzewidzianą przez upoważnienie ustawowe zawarte art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., regulację publicznoprawną. Odnosząc się końcowo do kwestii uchylenia zaskarżonej uchwały uchwałą z dnia 27 lutego 2020 r. nr XXVIII/4/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bircza, Sąd wskazuje, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, który skład orzekający aprobuje, że skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (ex nunc) i przerywa wywoływanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Natomiast w przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego - zob. NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2875/18; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 647 i n. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały

podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę - por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r. W 5/94, a także wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04, z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, z 1 września 2010 r., I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10. 6. Niezgodny z prawem jest również § 18 ust. 3 Regulaminu, który z przekroczeniem upoważnienia ustawowego – art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. (oznaczenie na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały) wskazuje podmioty zobowiązane do deratyzacji. Norma kompetencyjna przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje zatem aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Kwestia ta była już przedmiotem licznych wypowiedzi sądów administracyjnych – zob. wyrok NSA z dnia 13 września 2016 r., sygn. II OSK 3026/14 wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r., sygn. II SA/Łd 48/20. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność § 1, § 2 ust. 2, § 4, § 5, § 7, § 8, § 15 ust. 2, 3, 5, 6, 7, § 18 ust. 3 zaskarżonej uchwały – art. 147 § 1 P.p.s.a.