



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 lutego 2021 r.

Poz. 783

WYROK NR II SA/RZ 774/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 17 listopada 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Ewa Partyka Sędziowie WSA Marcin Kamiński WSA Paweł Zaborniak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 listopada 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Gminy Krasieczyn z dnia 13 czerwca 2017 r. nr 181/XXVIII/2017 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność: § 2, § 4 ust. 1 i 2, § 5 ust. 1 i 2, § 11 ust. 1, 2, § 16 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała Rady Miejskiej w Krasieczynie z dnia 13 czerwca 2017 r. nr 181/XXVIII/2017 (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z 2017 r., poz. 2434), w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krasieczyn (zwana dalej uchwałą lub Regulaminem). Prokurator kwestionowanej uchwałę zarzucił naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, przez uchwalenie jej w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą, wskazaną w ustawie z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. – zwana dalej "ustawą" lub u.cz.p.g.), a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Prokurator zarzucił nadto istotne naruszenie prawa, a to: - art. 4 ust. 2 ustawy 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 dalej: "rozporządzenie z 20 czerwca 2002 r.") poprzez zawarcie w § 1 ust. 1-7 zaskarżonej uchwały zapisów stanowiących powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 4 ust. 2 ustawy; - art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 149 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 2 ust. 1-3 uchwały zapisów stanowiących tzw. "słowniczek pojęć" używanych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krasieczyn, ustalających znaczenie definiowanych ustawowo zwrotów oraz ich modyfikację, tj. "miejsca zamieszkania", "mieszkańca" i "chodnika"; - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy 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 i lub pojazdów; - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy poprzez zawarcie w § 5 ust. 1 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, na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu czystej wody lub środków ulegających biodegradacji oraz niezanieczyszczaniu środowiska i odprowadzaniu powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego (szczelnego szamba); - art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d

ustawy poprzez zawarcie w § 5 ust. 2 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, 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 negatywnie oddziaływać na środowisko, a nadto, że powstające w związku z naprawą odpady winny być gromadzone w urządzeniach do tego przeznaczonych; - art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez zawarcie w § 11 ust. 1, 2 i 3 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 20.06.1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ewentualnie winny być częścią regulacji określonych w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych; - art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez zawarcie w § 16 ust. 1, 2 i 3 uchwały zapisów nakładających obowiązek prowadzenia psa na smyczy, a w przypadku psa rasy uznanej za agresywną dodatkowo z nałożonym kagańcem, ustanowienia warunków możliwości zwolnienia psa ze smyczy oraz nałożenia obowiązku oznakowania w sposób widoczny i trwałe wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegające luzem. Wobec powyższych naruszeń Prokurator zawnioskował o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie jej § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1, 2, 3, § 16 jako sprzecznej z prawem. Rozwijając poszczególne zarzuty Prokurator wskazał, że Rada Gminy w Krasicy z przekroczeniem delegacji ustawowej zawarła w § 1 ust. 1-7 uchwały zapisy stanowiące powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazał, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Także do istotnego naruszenia prawa, w ocenie Prokuratora, doszło poprzez sformułowanie w § 2 ust. 1-3 katalogu pojęć na użytek regulaminu ustalających znaczenie definiowanych ustawowo zwrotów, ich modyfikację, jak również określenie własnych definicji. Nie jest wykluczone tworzenie przez lokalnego prawodawcę definicji w aktach prawa miejscowego bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jednakże powinny być to definicje, które mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego i są "technicznie-instrumentalne" wobec treści aktu prawa miejscowego i nie powtarzają brzmienia definicji ustawowych. W zaskarżonej uchwale Rada Gminy Krasicy utworzyła na użytek uchwały własne definicje pojęć wcześniej już zdefiniowanych, tj. definicję chodnika (ust. 3), która zawarta jest w art. 2 ust. 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym, definicję miejsca zamieszkania (ust. 1), która określona została w art. 25 Kodeksu cywilnego, definicję pojęcia mieszkańca (ust. 2). Zamieszczony w uchwale słowniczek pojęć nie ułatwia jej czytelności, nie przyczynia się do zrozumiałości aktu prawa miejscowego. Powtórzenie w regulaminie definicji zawartych w przepisach rangi ustawowej, jak również dokonywanie w nich modyfikacji bądź tworzenie własnych definicji, stanowi istotne naruszenie prawa. Z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 4 ust. 1 i 2 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników, obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z tych chodników, w sposób mechaniczny lub ręczny oraz ich składowanie w miejscu umożliwiającym ich zabranie i w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy zezwala radzie gminy na określenie wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie nakazywać właścicielom nieruchomości, przy użyciu jakich środków mają wykonać wskazany wyżej obowiązek, czy też w jaki sposób (mechaniczny lub ręczny), terminu wykonania tego obowiązku, który określony został jako "niezwłoczny", jak również miejsca składowania uprzątniętych zanieczyszczeń. Również z przekroczeniem delegacji ustawowej podjęte zostały zapisy § 5 ust. 1 i 2 uchwały określające zasady mycia pojazdów poza myjniemi i naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniemi i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie upoważnia Rady do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów, wskazywania rodzaju powierzchni, na której może być dokonywanie mycia pojazdów, środków, jakie mogą być użyte do tego celu, czy też sposobu postępowania ze ściekami pozostałymi po myciu pojazdów, zaś w przypadku naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami, ograniczania jej tylko do drobnych napraw własnych pojazdów. Z uwagi na użycie nieostrych pojęć, jakim są "drobne naprawy" nie sposób również przyjąć, jakiego rodzaju napraw dotyczy zaskarżona część regulaminu. Uregulowania te nie znajdują upoważnienia ustawowego, wykraczają poza zakres jaki powinien regulować regulamin, przeczą konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa. Odnosząc się następnie do § 11 ust. 1-3 uchwały Prokurator wskazał, że i w tym zakresie Rada przekroczyła zakres upoważnienia

ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 2 uchwały. Przepis ten przyznaje radzie gminy kompetencję do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jedynie wymagań w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników i worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczenia tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach i liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. W kwestionowanym zapisie Rada nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązki, które leżą poza zakresem jej kompetencji. Rada nie mogła decydować o ich rodzaju czy udzielać zaleceń. Przyjęte warunki wkraczają w kwestie uregulowane w przepisach innych ustaw, np. w ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz treści § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nadto w materię właściwą dla umów cywilnoprawnych. Kwestie związane z opróżnianiem pojemników przez właściwą jednostkę w tym związane z wystawieniem pojemników w konkretnym dniu, o określonej godzinie, w sposób umożliwiający dostęp do niego, ewentualnie winny być uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. Prokurator za sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy uznał zapis § 16 ust. 1-3 uchwały w zakresie, w jakim wprowadza ustalenia dotyczące wyprowadzania psów w miejsca publiczne wskazując, że jest to możliwe jedynie gdy pies jest wyprowadzany na smyczy, a w odniesieniu do psów ras uznawanych za agresywne dodatkowo z nałożonym kagańcem. Zezwolono też na zwalnianie psa ze smyczy tylko wtedy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i gdy osoba prowadząca zwierzę ma możliwość pełnej kontroli nad jego zachowaniem. Ponadto wprowadzono obowiązek oznakowania w sposób widoczny i trwały wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegając luzem. Prokurator wskazał, że nałożenie na osoby utrzymujące psy bezwzględnego obowiązku wyprowadzania ich na terenach ogólnodostępnych 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. Wyjaśnił, że wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez zastosowania wyjątków odstąpienia od tego nakazu, wynikających z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych psa, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Brak takich rozróżnień w postanowieniach zaskarżonej uchwały dyskwalifikuje wskazane regulacje, jako nie uwzględnienie specyficznych sytuacji, wyjątków i pozbawiające cech proporcjonalności ograniczenia wolności. Naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczeniu praw jednostki, także uprawnień osób trzymających psy, ma miejsce, gdy nakazane w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Dodatkowo zauważył, że kwestia wyprowadzania psów w miejscach publicznych została jednoznacznie uregulowana w art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Wskazał na niedookreśloność i istotną niejasność sformułowania, zgodnie z którym psy mogą być zwalniane ze smyczy jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi. Także zapisy dotyczące obowiązku oznakowania w sposób widoczny i trwały wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegające luzem nie mają upoważnienia ustawowego, bowiem nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które nie są przeznaczone do wspólnego użytku. Wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krasieczyn - reprezentowana przez Wójta Gminy Krasieczyn wniosła o umorzenie postępowania oraz o przeprowadzenie, na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., dowodu uzupełniającego z dokumentu – uchwały Rady Gminy Krasieczyn z 22 maja 2020 r. nr 109/XV/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krasieczyn. Zdaniem organu postępowanie winno zostać umorzone, jako bezprzedmiotowe. Przed wniesieniem skargi została podjęta została wskazana wyżej uchwała. Na mocy § 21 tej uchwały utraciła w całości moc zaskarżona uchwała z dnia 13 czerwca 2017 r. Uchwała Rady Gminy Krasieczyn z dnia 22 maja 2020 r. została opublikowana w dniu 17 czerwca 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i weszła w życie dnia 1 lipca 2020 r. W ocenie organu stwierdzenie nieważności kwestionowanych postanowień nieobowiązującego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krasieczyn nie jest zasadne również dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Znaczną część kwestionowanych przez Prokuratora nakazów wywieść można z przepisów rangi ustawowej, w tym także innych uregulowań zamieszczonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak jest także prawnej możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej właścicieli nieruchomości w związku z naruszeniem przez nich zakwestionowanych w skardze przepisów regulaminu (art. 2 § 2 Kodeksu

wykroczeń). Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje; Sądowa kontrola administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; zwana dalej p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W ramach kontroli legalności sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Z uwagi na przedmiot skargi wniesionej przez Prokuratora, przypomnieć należy, iż na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 w/w ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1991 r., o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713; zwana dalej u.s.g.), zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Natomiast w myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Innymi słowy, naruszenie prawa o charakterze nieistotnym nie może skutkować stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały. Dodatkowo wskazać należy, iż jedną z podstaw prawnych skargi Prokuratora jest art. 2 w zw. z art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740; zwana dalej u.P.p.). W myśl art. 70 u.P.p. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Natomiast według art. 8 § 1 p.p.s.a., Prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują Prokuratorowi prawa strony. I. Skarga okazała się częściowo uzasadniona i w tym zakresie została przez Sąd uwzględniona. Zdaniem Sądu skarżący Prokurator słusznie podkreśla w motywach środka zaskarżenia istotne naruszenie prawa w postaci art. 4 ust. 2 u.cz.p.g. w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, poprzez sformułowanie przez Radę Gminy w treści jej § 2 pkt 1, 2 i 3 niedozwolonego katalogu definicji prawnych, ustalających znaczenie używanych w uchwale wyrażen jak: "miejsce zamieszkania" (§ 2 pkt 1 Regulaminu), "mieszkaniec" (§ 2 pkt 2 Regulaminu), "chodnik" (§ 2 pkt 3 Regulaminu). Słusznie podkreśla się w skardze, iż § 2 Regulaminu po pierwsze nie znajduje wyraźnego umocowania w kompetencji prawotwórczej Rady, którą wyraża art. 4 ust. 2 u.cz.p.g., a po drugie, powtarza bądź kreuje nowe definicje prawne wobec już istniejących. "Miejsce zamieszkania" jest wyrażeniem ustawowym zdefiniowanym w przepisach art. 25 Kodeksu cywilnego, zaś pojęcie chodnika zostało już ustalone w art. 2 pkt 9 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, jak również w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.cz.p.g. Natomiast wyrażenie "mieszkaniec" zostało dookreślone przez radnych w sposób zupełnie swobodny, bo w oderwaniu od ustawowych definicji miejsca zamieszkania. Pojęcie "mieszkańca" zostało zbudowane oparciu o regulaminowe pojęcie "miejsca zamieszkania", które to wyrażenie uchwała definiuje w zupełnie odmienny sposób niż czyni to art. 25 Kodeksu cywilnego, stwierdzając że jest to miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek niezależnie od czasowych nieobecności spowodowanych różnymi wyjazdami, leczeniem itp. Zdaniem Sądu, tworzenie przez radę własnych definicji prawnych na potrzeby formułowania zapisów uchwały zawierającej przepisy prawa miejscowego, jeżeli nie znajduje wyraźnego umocowania w kompetencji prawotwórczej na poziomie ustawy, to stanowi istotne naruszenie prawa, zwłaszcza jeżeli jednocześnie rada modyfikuje istniejące już przepisy precyzujące te pojęcia. Dlatego nie może budzić wątpliwości, iż treść normatywna § 2 Regulaminu z racji jednoznacznego przekroczenia upoważnienia ustawowego i zmodyfikowania istniejących regulacji przepisów wyższego rzędu, w sposób istotny narusza wskazane w skardze ustawy oraz rozporządzenia. Znalazł też potwierdzenie w toku sądowej kontroli zarzut naruszenia przez Radę przepisów u.cz.p.g. poprzez nieprawidłowo skonstruowany § 4 ust. 1 i 2 kwestionowanej uchwały. Należy przypomnieć, iż w myśl § 4 ust. 1 Regulaminu właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z tych chodników w sposób mechaniczny lub ręczny. Natomiast według ust. 2 § 4 uprzątnięte

z chodnika błoto, śnieg, lód oraz inne zanieczyszczenia należy składać w miejscu umożliwiającymi ich zabranie, nie powodującym zakłóceń w ruchu pojazdów. Zdaniem Sądu, kwestionowana skarga regulacja narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia radę gminy do uszczegółowienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy pożądanym z punktu widzenia tego organu wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących m.in. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast w myśl 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. Z zestawienia zakresu podmiotowego powyższych regulacji ustawowych wypływa wniosek, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. rada nie może regulować tego co już zostało wyczerpująco unormowane w art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy. Artykuł 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wyraża upoważnienie do ustalania określonych wymogów, jednak tylko dla właścicieli bądź innych rodzajów prawnych dysponentów nieruchomości, które służą do użytku publicznego (rzeczy powszechnego dostępu). Właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników nie muszą być, i zwykle nie są, właścicielami samego chodnika. Chodnik bowiem jako część drogi publicznej, przeznaczona do ruchu pieszych, położona bezpośrednio przy granicy nieruchomości, stanowi własność publiczną w zarządzie zarządcy drogi publicznej (zob. art. 2a ustawy o drogach publicznych). Chodnik nie musi być własnością właściciela nieruchomości przy nim położonego. Kwestie usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje wyczerpująco art. 5 ust. 1 pkt 4, a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, i jest kierowany do właścicieli nieruchomości znajdujących się bezpośrednio przy granicy chodnika. Ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie określa kwestii powierzonych do uregulowania radzie gminy, mocą art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela. Przepis ten dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest dla organu stanowiącego gminy podstaw do jego powtarzania w regulaminie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 sierpnia 2020 r. sygn. II SA/Rz 239/20, wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19 i tam powołane wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15). Zatem na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Rada nie miała kompetencji do normowania tych obowiązków właścicieli nieruchomości, które zostały już unormowane całościowo w art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy. W związku z tym należało uznać, że § 4 ust. 1 Regulaminu został uchwalony z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej, gdyż przepisy Regulaminu w zaznaczonym obszarze mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego, bez normowania tego co już wynika z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Znalazł potwierdzenie w toku Sądowej kontroli zarzut naruszenia przez Radę zakresu upoważnienia ustawowego do uchwalenia Regulaminu jak również naruszenia przepisów Kodeksu cywilnego o prawie własności – art. 140 K.c. - poprzez określenie w § 5 ust. 1 uchwały warunków dotyczących mycia pojazdów samochodowych poza terenem myjni. W przekonaniu Sądu, nie znajduje oparcia w upoważnieniu ustawowym, tj. w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych wyłącznie do obszaru "własnej nieruchomości". Przepis § 5 ust. 1 uchwały, posługując się sformułowaniem "własnej nieruchomości" zawiera mocno nieprecyzyjną treść normatywną bowiem nie wyjaśnia jak należy rozumieć pojęcie własnej nieruchomości, a w szczególności czy ma to być nieruchomość należąca do posiadacza pojazdu czy też nieruchomość osoby zajmującej się myciem pojazdu, poza myjnią. Analizowany przepis nie spełnia wobec tego koniecznego z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego wymogu określoności regulacji prawnej (por. wyrok TK z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt K 3/09). Zasada określoności prawa należy do jednej z podstawowych dyrektyw prawidłowej legislacji, a stanowi iż na prawodawcy, ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria w postaci : precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej przez sąd administracyjny regulacji prawa miejscowego. Ponadto, przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w postaci art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, nie zawiera takiej kompetencji prawotwórczej, która pozwalałaby lokalnemu prawodawcy na ograniczenie możliwości mycia pojazdów

samochodowych wyłącznie do ściśle wskazanych przez radnych nieruchomości, np. nieruchomości własnych. Przepisy ustawy wyposażają radę do określania wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jednocześnie nie precyzując dokładnie obszaru podejmowania czynności mycia i naprawy. Mycie pojazdu może się więc odbywać także na nieruchomościach nienależących do osoby myjącej pojazd. Zatem wprowadzenie takiego ścisłego rozróżnienia zawężającego jakie nastąpiło w zaskarżonej uchwale, było nieuprawnione nie tylko ze względu na art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.z.p.g., ale także ze względu na art. 140 K.c., czyli przepis umożliwiający właścicielowi nieruchomości korzystanie z niej w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Rada wprowadziła także nieuprawnione przepisem ustawy ograniczenie możliwości wykonywania napraw pojazdów samochodowych wyłącznie do drobnych napraw pojazdów mechanicznych - § 5 ust. 2 uchwały. Prawnej kompetencji wskazywania przez radę wymagań w zakresie rodzaju, w tym skali napraw pojazdów mechanicznych, nie zawiera ustawa o utrzymaniu czystości porządku w gminach. Ponadto unormowanie o takiej treści nie wypełnia wspomnianych już standardów określoności regulacji prawnej, bowiem posługuje się nieznanemu prawu wyrażeniem "drobnych napraw". Ustawa używa wyłącznie pojęcia naprawy pojazdów samochodowych, nie pozwalając na ich klasyfikowanie. Zatem cały przepis § 5 uchwały Rady narusza w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.z.p.g., bowiem wykracza poza granice upoważnienia ustawowego do stanowienia prawa miejscowego oraz narusza standardy stanowienia prawa w sposób maksymalnie precyzyjny. Zakresem skargi objęto także § 11 ust. 1 i 2 uchwały. W jej treści radni zobowiązali właścicieli nieruchomości do wystawienia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych przed wejściem na teren nieruchomości w sposób nieutrudniający ruchu pieszych i pojazdów w dniach odbioru odpadów najpóźniej do godziny 7.00. Natomiast w myśl zaskarżonego § 11 ust. 2 uchwały w przypadku utrudnionego dojazdu do nieruchomości pojemniki na odpady należy ustawić w miejscu dostępnym dla przedsiębiorcy odbierającego odpady. Przytoczone przepisy nie odpowiadają granicom upoważnienia ustawowego, jakie wyraził ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Warunki rozmieszczania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych nie mogą zdaniem Sądu obejmować kwestii już uregulowanych treścią § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065). W przepisie § 22 ust. 2 w/w rozporządzenia unormowano w sposób wyczerpujący miejsca przeznaczone na pojemniki służące do gromadzenia odpadów, co powoduje, że Rada nie miała możliwości dokonywania wprowadzonych w § 11 ust. 1 i 2 modyfikacji cech mających charakteryzować tego rodzaju miejsca. Należy także zgodzić się też z Prokuratorem, że organ gminy w sposób istotny przekroczył granice upoważnienia ustawowego normując czas odbioru odpadów. Tego rodzaju zagadnienia mogą być normowane, jak słusznie podnosi skarga, w umowie dotyczącej wywozu odpadów pomiędzy dysponentem nieruchomości, a przedsiębiorcą posiadającym stosowne zezwolenie. W każdym razie, źródła ustawowego tego rodzaju regulacji nie znajdziemy w żadnej z jednostek redakcyjnych art. 4 ust. 2 u.c.z.p.g. Prokurator jako istotnie wadliwe uznał wszystkie przepisy wyrażone w § 16 Regulaminu. W myśl § 16 pkt 1 i 2 utrzymujący psy zobowiązani są dodatkowo do : 1) prowadzenia psa na smyczy, a w przypadku psa rasy uznanej za agresywną dodatkowo z nałożonym kagańcem; 2) zwolnienie psa ze smyczy dopuszczalne jest tylko w miejscach mało uczęszczanych, pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a osoba prowadząca zwierzę ma możliwość pełnej kontroli nad jego zachowaniem (...). Delegację do wprowadzenia tego rodzaju przepisu wyraża dla rady gminy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. Odnosząc się do tego przepisy Regulaminu, należało podkreślić, iż z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638; zwana dalej u.o.zw.), wynika zakaz puszczenia psów bez możliwości kontroli i bez oznakowującego umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz puszczenia psów bez kontroli nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście – art. 10 ust. 3 u.o.zw. Z mocy tych regulacji ustawowych płynie norma wskazująca, iż właściciel lub opiekun wypuszczając psa poza terenem prywatnym, np. w obszarze powszechnie dostępnym, powinien sprawować nad psem kontrolę. Użycie przez ustawodawcę określenia "bez możliwości ich kontroli" jest określeniem niejednoznacznym, gdyż kryć może w sobie szereg czynności takową funkcję wypełniających. Może to być zarówno trzymanie psa na smyczy, ale co istotne z punktu widzenia kontroli przepisów Regulaminu, również na rękach. Ustawodawca dozwala także na kierowanie w stosunku do niego komend głosowych utrzymujących psa w posłuszeństwie. Zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli nie jest jednoznaczny z obowiązkiem używania przez trzymającego smyczy czy kagańca (por. J. Janikowski, Prawne aspekty posiadania niebezpiecznych psów, Prokuratura i Prawo 2019 r., nr 5, s. 117). Skontrolowany przez Sąd przepis § 16 pkt 1 i 2 Regulaminu stanowiący obowiązek prowadzenia psa na smyczy, a psów rasy uznawanej za agresywną dodatkowo w kagańcu, wprowadza ograniczenia bardziej rygorystyczne niż te, które wypływają z treści przywołanego wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, bowiem nie dopuszcza innych niż kaganiec czy smycz środków kontroli nad psem

w czasie jego prowadzenia. Należało zauważyć, iż Regulamin każdorazowo nakazywał trzymanie każdego psa na smyczy i to niezależnie od miejsca przebywania psa. Jedynie w miejscach mało uczęszczanych przewidziano inną znaną formę sprawowania kontroli jaką jest kaganiec. W konsekwencji, jako niedopuszczalne uznali radni trzymanie każdego bez wyjątku psa bez smyczy w "miejscach uczęszczanych". Jedynie w miejscach mało uczęszczanych można było zwolnić psa ze smyczy, a warunkiem tego zwolnienia był kaganiec i jednoczesna pełna kontrola nad zachowaniem wypuszczonego psa. W orzecznictwie trafnie podkreśla się, że zachowanie zasady proporcjonalności wymaga wprowadzenia możliwości czasowego zwolnienia psa z uwięzi w miejscach, gdzie nie stwarza to zagrożenia oraz gdy opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem (por. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 2950/19, CBOSA). Zdaniem WSA nie różnicowanie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ze względu m.in. na cechy osobnicze zwierząt, jak uczyniono to w § 16 pkt 1 i 2 Regulaminu prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej - art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r., poz. 821), za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Dlatego prawidłowa treść przepisu Regulaminu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. powinna przewidywać wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (zob. A. Jezierska - Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017 r., s. 42). Niedokonanie tych rozróżnień w przepisach kontrolowanego Regulaminu uzasadnia w tej części zarzuty skargi Prokuratora, co doprowadziło do stwierdzenia nieważności przepisu § 16 pkt 1 i 2 w/w aktu prawa miejscowego. Podnieść też należy dodatkowo, iż unieważnione przepisy posługiwały się mało precyzyjnym pojęciem "miejsc mało uczęszczanych", co niewątpliwie przyczyniło się do dalszego pogłębienia niejednoznaczności wadliwej regulacji. II. W pozostałym zakresie zarzuty prokuratorskiej skargi nie okazały się usprawiedliwione. Sąd nie podzielił stanowiska skarżącego Prokuratora co do kwalifikacji jako istotnie naruszającego prawo § 1 Regulaminu, czyli przepisu ustalającego zakres przedmiotowy tego aktu prawa miejscowego. Wypada zgodzić się z Prokuratorem, iż przywołany przepis powtarza treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g., jednak co najważniejsze nie modyfikuje treści tego przepisu ustawy w wersji obowiązującej w chwili podejmowania uchwały. Sąd podziela stanowisko orzecznictwa, z którego wynika, iż zakaz powtórzeń treści przepisów ustawy w akcie prawa miejscowego, nie ma charakteru bezwzględnego, zwłaszcza jeżeli ma to uczynić akt prawa miejscowego bardziej czytelnym i zrozumiałym dla swych adresatów. Innymi słowy, powtórzenie zapisów ustawy nie zawsze będzie traktowane przez Sąd jako wada aktu prawa miejscowego o charakterze istotnym (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. II GSK 952/15, wyrok NSA z 6 maja 2014 r., sygn. I OSK 338/14, wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 1284/14, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Go 209/20, opubl. w CBOSA). Dlatego też podanie w § 1 uchwały zakresu normatywnego Regulaminu, jeżeli nawet narusza powołane w skardze przepisy to nie w sposób istotny obligujący Sąd Administracyjny do stwierdzenia nieważności. Nie podzielono także stanowiska skarżącego Prokuratora na temat oceny § 11 ust. 3 Regulaminu, który stanowił: Rodzaj i sposób rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz ich stan techniczny powinny zapewniać: 1. bezpieczeństwo podczas ich opróżniania, 2. możliwość mechanicznego załadunku na środki transportu lub mechanicznego opróżniania, w przypadku gdy z uwagi na wielkość lub ciężar zgromadzonych odpadów załadunek ręczny nie jest możliwy. W przekonaniu Sądu tak zredagowany przepis zachowuje wymogi stanowienia prawa wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, który zobowiązuje radę, aby w regulaminie określiła rodzaj pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunki rozmieszczania tych pojemników oraz utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada stanowiąc w ten sposób o obowiązkach właścicieli nieruchomości dookreśliła rodzaj używanych pojemników na odpady, kierując się potrzebą zachowania odpowiedniego stanu sanitarnego, porządkowego i technicznego. Niewątpliwie bowiem pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów dzięki swym cechom rodzajowym powinny zapewniać bezpieczeństwo podczas ich opróżniania, a także możliwość mechanicznego załadunku na środki transportu lub mechanicznego opróżnienia jeżeli załadunek ręczny nie byłby możliwy. Zdaniem Sądu zakwestionowany przepis mieści się w granicach kompetencji prawotwórczej. WSA nie dopatrzył się także naruszeń prawa w obszarze regulacji wyrażonej w § 16 pkt 3 Regulaminu. Na mocy jego treści utrzymujący psy zobowiązani byli dodatkowo do oznakowania w sposób widoczny i trwałe wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegające luzem. W ten sposób Rada Gminy w sposób uprawniony mocą art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy określiła obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe w tym psów, bowiem umieszczenie tego rodzaju informacji miało niewątpliwie chronić przed zagrożeniem lub uciążliwością dla osób, zamierzających wejść na teren ogrodzony, na którym trzymane były psy biegające luzem. Osoba zamierzająca wejść na teren takiej nieruchomości

uzyskuje jednoznaczną informację o możliwości zaistnienia zagrożenia ze strony biegającego luzem zwierzęcia domowego. Sąd zauważa, iż art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. posługuje się sformułowaniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku w kontekście ochrony tych terenów przed zanieczyszczeniem np. odchodami zwierząt. W ramach tej regulacji możliwe jest tworzenie prawa miejscowego mającego na celu ochronę ludzi przed zagrożeniami ze strony psów znajdujących się na terenach ogrodzonych. Sąd odnosząc się do twierdzeń zawartych w odpowiedzi na skargę, nie potwierdził stanowiska Organu, co do konieczności wydania postanowienia o umorzeniu postępowania sądowego z uwagi na uchwalenie przez Radę Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krasieczyn z dnia 22 maja 2020 r., nr 109/XV/2020. Na mocy § 21 nowego Regulaminu utraciła moc zakwestionowana przez Prokuratora uchwała Rady Gminy Krasieczyn z dnia 13 czerwca 2017 r. W ocenie WSA nie zachodziły podstawy do umorzenia postępowania, albowiem nowa uchwała wywołuje skutki na przyszłość i nie eliminuje skutków prawnych, które mogła wywołać skarżona uchwała. Przedstawione wyżej motywy zadecydowały o konieczności stwierdzenia nieważności określonych w sentencji wyroku przepisów Regulaminu na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Natomiast oddalenie skargi w pozostałym zakresie nastąpiło na podstawie art. 151 P.p.s.a.