



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 marca 2021 r.

Poz. 798

WYROK NR II SA/RZ 172/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 23 września 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Małgorzata Wolska /spr./ Sędziowie WSA Maciej Kobak WSA Elżbieta Mazur-Selwa po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 23 września 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Brzozowie na uchwałę Rady Gminy Haczów z dnia 9 listopada 2018 r. nr XLVI/307/2018 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 1 – 17 i ust. 2, § 5 ust. 2 pkt 1 i 3, § 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, § 6 ust. 1 i 3, § 16 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 oraz § 18 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały; II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Brzozowie (dalej w skrócie: "Prokurator") jest wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – zwana dalej "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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm. – zwana dalej "ustawą") uchwała Rady Gminy w Haczowie z dnia 9 listopada 2018 r., nr XVI/307/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Haczów. Prokurator zawniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 3 ust. 1-17 i ust. 2, § 5 ust. 2 pkt 1 i 3, § 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, § 6 ust. 1 i 3, § 16 ust. 3 pkt 1 i ust. 4, § 18 ust. 1, 2 i 3 oraz § 23. Zarzucił, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie: 1. § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zamieszczenie w § 3 ust. 1-17, ust. 2 definicji pojęć zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu; 2. art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie w § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej ograniczenia zakresu dozwolonych zachowań adresatów normy tylko do przeprowadzania wyłącznie "drobnych napraw", przy zastosowaniu jednocześnie sformułowania nieprecyzyjnego, którego użycie w akcie prawa miejscowego stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z której wynika postulat tworzenia jasnego i precyzyjnego prawa, a nadto wprowadzenie w § 5 ust. 1 pkt 2 nakazu mycia pojazdów jedynie "przy użyciu środków ulegających biodegradacji" oraz "na utwardzonych częściach nieruchomości", 3. art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie w § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały nakazu nie stwarzania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, co stanowi materię zastrzeżoną dla norm cywilnoprawnych, w szczególności art. 144 Kodeksu Cywilnego; 4. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie w § 4 ust. 3 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu odbioru nieczystości ciekłych przez przedsiębiorcę posiadającego wpis do działalności regulowanej prowadzonej przez Wójta Gminy Haczów, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w treść stosunków cywilnoprawnych pomiędzy podmiotami prawa cywilnego; 5. art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu usuwania zużytych i nienadających się do użytku pojazdów mechanicznych podczas gdy materia ta regulowana jest ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach; 6. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy poprzez wskazanie

w § 6 ust. 3 uchwały sposobu usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika podczas gdy określenie sposobu wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, a nadto wprowadzenie w § 6 ust. 1 uchwały nakazu "niezwłocznego" usunięcia błota, śniegu lub lodu lub innych zanieczyszczeń; 7. art. 7 i art. 94, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie w § 16 ust. 3 pkt 1 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu wyprowadzenia psów jedynie na smyczy, a psów ras agresywnych jedynie w kagańcu i smyczy, co stoi w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122) a w szczególności z jej art. 5; 8. art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy z poprzez wprowadzenie § 16 ust. 4 uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu sprawowania odpowiedniego dozoru nad zwierzęciem poprzez utrzymywanie go na terenie ogrodzonym lub w sposób uniemożliwiający mu wydostanie się z posesji podczas gdy ustawa może regulować jedynie kwestie dotyczące porządku i czystości na terenie gminy; 9. art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy poprzez zamieszczenie § 18 ust. 1, 2, 3 z przekroczeniem delegacji ustawowej podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji gryzoni podczas gdy upoważnienie ustawowe daje prawo do określenia jedynie obszarów i terminów przeprowadzenia deratyzacji, a nadto nie wypełnienie delegacji ustawowej i nie określenie w sposób kazuistyczny obszarów gminy podlegających deratyzacji; 10. art. 2, art. 7, art. 88 i 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) poprzez określenie w § 23 dwóch rozbieżnych dat wejścia w życie aktu prawnego. W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego ani orzeczenia sądu administracyjnego. Niemniej wiele z jej zapisów wydane jest z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawiera regulacje sprzeczne z prawem a to skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności. W dalszej części Strona skarżąca szczegółowo rozwinęła przedstawione powyżej zarzuty. W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Haczów – działając jako przedstawiciel Rady Gminy Haczów zawnioskował o oddalenie skargi. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów wyjaśnił, że w kwestii zarzutu I naruszenie zasad techniki prawodawczej nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań zaskarżonego aktu z prawem. Powtórzenie w regulaminie ustawowych regulacji samo w sobie nie rodzi jeszcze potencjalnie ujemnych skutków dla adresatów regulaminu, a więc nie ma charakteru naruszenia prawa. Z naruszeniem prawa będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy do regulaminu zostaną wprowadzone zasady uregulowane odmiennie, niż w ustawie. Jeżeli w uchwale powtórzono zapisy ustawowe, ale ich nie zmodyfikowano w sposób, który wypaczałby zamierzenia ustawodawcy, nie jest to podstawą do stwierdzenia nieważności takiej uchwały. W zaskarżonej uchwale definicje zostały jedynie powtórzone i odpowiadają one definicjom ustawowym. Odnośnie zarzutu II i III wyjaśnił, że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in.: mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Określenie, że naprawa pojazdów bez stwarzania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich jest kryterium utrzymania porządku i czystości na terenie gminy, niezależnie od tego, że w konkretnych przypadkach może być również przedmiotem postępowania cywilnego. Jako bezpodstawny organ ocenił zarzut IV. Stanowi on wyłącznie potwierdzenie regulacji w art. 27 ustawy o odpadach, że zbiórki odpadów może dokonywać wyłącznie uprawniony podmiot. Zapis ten miał na celu umożliwienie organom administracji kontrolę zbiórki odpadów. Odnośnie zarzutu V wskazał, że zapis § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały został wprowadzony w celu utrzymania ładu i porządku publicznego na terenie gminy. Intencją wprowadzenia takiego zapisu nie była chęć przekroczenia delegacji ustawowej dot. nakazu usuwania zużytych i nienadających się do użytku pojazdów mechanicznych, której zasady regulują: ustawa o odpadach oraz prawo o ruchu drogowym oraz ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Odnośnie zarzutu VI wyjaśnił, że kwestię usuwania błota, śniegu i lodu określa art. 4 ust. 2 pkt 1 lit "c" a nie "b". Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Takie szczegółowe zasady określa zaskarżona uchwała w § 6 Regulaminu precyzując zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Odnosząc się do zarzutu VII i VIII, które dotyczą zasad wyprowadzania psów i prowadzenia nad nimi dozoru Wójt podał, że art. 5 ustawy o ochronie zwierząt nakazuje każde zwierzę traktować humanitarnie. Zapis § 16 ust. 3 pkt 1 uchwały nakazujący wyprowadzać zwierzęta na smyczy, a niebezpieczne tylko na smyczy i w kagańcu, nie narusza ustawy o ochronie zwierząt. Określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Zdaniem organu zarzut ten w kontekście licznych pogryzień przez zwierzęta formułowany przez prokuraturę jest co najmniej niezrozumiały. Na poparcie swego stanowiska organ przytoczył wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2019 r. II SA/Ke 778/19. Wójt podał, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy daje podstawę prawną dla § 16 ust. 4 regulaminu. Ustosunkowując się do zarzutu IX dotyczącego deratyzacji wyjaśnił, że zapisy

dotyczące przeprowadzania czynności sanitarnych przeciw gryzoniom zostały wprowadzone do treści regulaminu w celu utrzymania ładu i porządku publicznego na terenie gminy. Ogólne zapisy dotyczące miejsc oraz terminu przeprowadzenia deratyzacji są opisane w § 18 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały. Odnosnie zarzutu nr X organ podał, że § 23 zaskarżonej uchwały nie ustala dwóch rozbieżnych dat wejścia jej w życie. Jednocześnie realizuje obowiązek publikacji uchwały i prawidłowo określa termin wejścia w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. W celach porządkowych przyjęto, że nowe przepisy obowiązywać będą od dnia 1 stycznia 2019 r., co nie narusza zasady *lex retro non agit*, ponieważ uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 22 listopada 2018 r., poz. 4989. Zdaniem organu nie jest to naruszenie skutkujące nieważnością. Zwrócono także uwagę, że w treści skargi podano dwa publikatory w/w uchwały, tj.: Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego oraz Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, co mija się z właściwością miejscową organów oraz stanem faktycznym i prawnym. Końcowo Wójt poinformował, że w związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz budową Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Haczowie trwają prace zmierzające do zmiany obecnie obowiązującego regulaminu. Termin dostosowania w/w aktu prawa miejscowego do obecnie obowiązującej ustawy upływa we wrześniu br. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje: Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 365 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., zwanej dalej "p.p.s.a.") obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Treść rozstrzygnięcia Sądu, co należy podkreślić, uzależniona jest od rzeczywistej wagi stwierdzonego naruszenia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały uzależnione jest wyłącznie od stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. Każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (zob. T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, W-wa 2004, s. 310). 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 (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 452/17, LEX nr 2312916; wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18, baza orzeczeń CBOIS). Skarga okazała się częściowo uzasadniona i w tym zakresie została przez Sąd uwzględniona. Zaskarżoną uchwałą z dnia 9 listopada 2018 r. nr XLVI/307/2018 Rada Gminy Haczów uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Haczów. Uchwała ta należy do aktów prawa miejscowego. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - zwana dalej "ustawą"). 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. Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1-8 tej ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podobnie jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak też z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy przesądzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, obligujące do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części. Stosownie do art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są

nieważne, tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Regulamin musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej. Nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. W uchwale muszą także znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, Lex nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, baza orzeczeń CBOIS). 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. 2830 dalej "rozporządzenie"), 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 zarzut skargi o wadliwości zapisu § 3 ust. 1 pkt 1-17 i ust. 2 uchwały. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalili się poglądy, że w ramach delegacji ustawowej sformułowanej w art. 4 ust. 2 ustawy brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych wyłącznie w regulaminie na jego potrzeby, lecz również ustalenia znaczenia pojęć ustawowych - zawartych w ustawie upoważniającej i innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. Niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca - wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2058/11; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1256/09. W § 3 ust. 1 pkt 1-17 oraz w ust. 2 kwestionowanej uchwały przyjęto definicje 17 pojęć oraz odesłano do "wszelkich definicji z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi zgodnie z definicjami zawartymi w ustawie". Z wykazanych wyżej powodów, działanie takie narusza art. 4 ust. 2 ustawy w zw. z § 115 i § 135, § 118 i § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 rozporządzenia. 2) Słusznie także zarzuca Prokurator, że § 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 uchwały narusza prawo. W ust. 3 § 4 uchwały zawarto zapis o obowiązku zawierania przez właścicieli nieruchomości niezamieszkałych umów na wywóz i zagospodarowanie odpadów komunalnych z przedsiębiorcą, który uzyskał wpis do działalności regulowanej prowadzonej przez Wójta Gminy Haczów. Regulacja ta jest zbędna bowiem sama ustawa w art. 6 ust. 1 stanowi, że właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez: 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 - przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b (ust. 1a ustawy). W ust. 3 § 4 regulaminu z przekroczeniem delegacji ustawowej wprowadzono nakaz usuwania zużytych i nienadających się do użytku pojazdów mechanicznych podczas gdy materia ta regulowana jest ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. We wskazanej jednostce redakcyjnej zaskarżonego regulaminu powtórzono obowiązki właścicieli nieruchomości wynikające z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Rada Miejska nie była uprawniona do zobowiązania właścicieli nieruchomości do usuwania z terenu nieruchomości pojazdów zużytych lub nienadających się do eksploatacji, bowiem przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2016 r. poz.803) stosowne obowiązki nakładają na

właścicieli pojazdów, a nie jak miało to miejsce w zaskarżonym regulaminie na właściciela nieruchomości.

3) Sąd podziela zarzuty skargi wobec § 5 ust. 2 pkt 1 i 3 regulaminu. Wprowadzając ten zapis 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 naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym "drobne naprawy" oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz niezanieczyszczenia środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych. 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 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 we wskazanym zakresie jest nieprawidłowy.

4) Zasadnie zakwestionowano § 6 ust. 1 i 3 regulaminu, który wprowadza nakaz usunięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego z zastrzeżeniem, "niezwłocznego usunięcia". Trafnie Prokurator podniósł, że tak sformułowane zapisy regulaminu przekraczają upoważnienie ustawowe. Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie uprawnia rady gminy do wprowadzania dookreślenia obowiązku w wymienionym w treści § 6 ust. 1 i ust. 3 zakresie. Wskazany powyżej przepis ustawy nie daje możliwości określenia terminu i sposobu postępowania z nieusuniętym w tym terminie lodem. Stąd też niezgodne z prawem jest nałożenie obowiązku, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników "niezwłocznie". Określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Brak jest delegacji ustawowej dla formułowania w regulaminie obowiązku usuwania "niezwłocznie" oraz wskazania sposobu postępowania w "takim terminie" z nieusuniętym lodem. Zasadnie w skardze Prokurator wywiódł przekroczenie delegacji ustawowej dla obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy.

5) Prokurator jako istotnie wadliwe uznał zapisy § 16 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 regulaminu poprzez wprowadzenie, z przekroczeniem delegacji ustawowej nakazu wyprowadzenia psów jedynie na smyczy, a psów ras agresywnych jedynie w kagańcu i smyczy oraz nakazu sprawowania odpowiedniego dozoru nad zwierzęciem poprzez utrzymywanie go na terenie ogrodzonym lub w sposób uniemożliwiający mu wydostanie się z posesji podczas gdy ustawa może regulować jedynie kwestie dotyczące porządku i czystości na terenie gminy. Sąd zgadza się ze stanowiskiem Strony skarżącej, że powołane unormowanie wprowadza generalny nakaz wyprowadzania na tereny miejsc publicznych psów jedynie na smyczy, a psów ras niebezpiecznych tylko na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych. Zwolnienie psów ze smyczy musi się zawsze wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, co wynika wprost z ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras niebezpiecznych tylko na smyczy i w kagańcu należy ocenić, jako nadmierny, a w wielu przypadkach, jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza, bowiem racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach – wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. II SA/Kr 1311/19; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. II SA/Ke 1138/19. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. 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). Słusznie zarzuca Prokurator we wniesionej skardze, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznanych za agresywną dodatkowo w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, ograniczenia uprawnień

właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Bezwzględny nakaz wyprowadzania w miejsca publiczne psów na uwięzi, a psów ras niebezpiecznych na smyczy i w kagańcu w kagańcu, zakazywanie pozostawienia psa bez dozoru, jeżeli nie jest należycie uwiązany, lub nie znajduje się na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz, prowadzi do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt - psów. Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok: NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. II OSK 1492/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2018 r. sygn. II SA/Bd 1273/17, WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. II SA/Gd 886/18). Prawidłowa treść przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy winna przewidywać wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9 września 2020 r., sygn. II SA/Rz 263/20, CBOIS). Z tych względów należało przyjąć, że § 16 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 regulaminu istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i słusznym jest stanowisko Prokuratora o konieczności stwierdzenia nieważności ww. zapisu uchwały. 6) Sąd uznał za zasadne zarzuty skargi skutkujące stwierdzeniem nieważności § 18 ust. 1, 2 i 3 zakwestionowanego regulaminu. Słusznie wskazano w skardze, że z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru deratyzacji należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy i musi być określone w regulaminie zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy. Celem tego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np.: sposób użytkowania) wymagające poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Niezgodnie także z prawem § 18 ust. 1 i 2 regulaminu, który z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, 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, użytkownika bądź zarządcę. 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. Naddo w odniesieniu do zapisów § 18 ust. 3 regulaminu, który stanowi, że szczegółowe terminy przeprowadzenia obowiązkowej akcji deratyzacji obejmującej zasięgiem określone tereny zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty wskazać należy, że regulamin powinien wyraźnie określać terminy przeprowadzenia deratyzacji. Wniosek ten wynika wprost z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Dlatego wskazanie w § 18 regulaminu, że sposób i terminy przeprowadzenia deratyzacji zostaną każdorazowo podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, nie określa w stopniu wymaganym ustawą terminów przeprowadzenia deratyzacji. W konsekwencji, nie pozwala adresatom tego przepisu przygotować się w sposób oczekiwany przez ustawodawcę do czynności deratyzacji o jakiej mowa w § 18 regulaminu. Prawidłowa redakcja przepisu realizującego ustawowy obowiązek określenia terminu przeprowadzenia deratyzacji powinna podawać dokładne daty kalendarzowe w roku, w jakich deratyzacja będzie przeprowadzana. Dlatego ma rację Skarżący, że tak skonstruowany paragraf regulaminu nie jest wystarczający i nie realizuje delegacji ustawowej, czym istotnie narusza obowiązujące prawo w postaci art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Natomiast jako nieuzasadniony Sąd uznał zarzut Prokuratora, że § 23 regulaminu narusza prawo w sposób istotny, co winno skutkować stwierdzeniem jego nieważności, z uwagi na fakt, że zapis ten określa dwie rozbieżne daty wejścia w życie aktu prawnego. Przepis ten posiada brzmienie: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r. Uchwała Rady z dnia 9 listopada 2018 r., została według odpowiedzi na skargę opublikowana w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego dnia 22 listopada 2018 r., poz. 4989. Nie ulega wątpliwości, że uchwała rady gminy w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku stanowi akt prawa miejscowego. Zatem zastosowanie znajdzie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.; zwana dalej u.o.a.n.) o treści: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W omawianej sprawie uchwała została opublikowana 22 listopada 2019 r., zaś weszła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, tj. 7 grudnia 2019 r., z założeniem że uzyskuje ona moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r. W zgodzie z brzmieniem cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 u.o.a.n. zawarto w § 23 regulaminu

zapis o wejściu w życie uchwały z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2019 r. Zasadą jest wejście w życie aktu prawnego po upływie 14 dni od jego ogłoszenia we właściwym publikatorze, chyba że sam akt przewiduje wejście w go życie w terminie późniejszym, np. z konkretną datą. Takie rozwiązanie jest często stosowane przez ustawodawcę krajowego. W ocenie Sądu, § 23 uchwały nie naruszał art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Zatem zarzuty skargi w tym zakresie nie były zasadne. Określenie wejścia w życie ww. uchwały nie budziło wątpliwości. Z powyższych względów Sąd, działając na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 1-17 i ust. 2, § 5 ust. 2 pkt 1 i 3, § 4 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, § 6 ust. 1 i 3, § 16 ust. 3 pkt 1 i ust. 4 oraz § 18 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zaś zakresie skargę oddalił na podstawie art. 151 p.p.s.a.