



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia wtorek, 11 października 2022 r.

Poz. 3605

**WYROK NR II SA/RZ 1121/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE**

z dnia 12 stycznia 2021 r.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski /spr./ Sędziowie WSA Marcin Kamiński WSA Paweł Zaborniak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 12 stycznia 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu na uchwałę Rady Gminy w Przemyślu z dnia 26 października 2017 r. nr XLVI/239/2017 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność: § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1 i 2, § 16 pkt 1 i 2, § 19 zaskarżonej uchwały; II. w pozostałym zakresie skargę oddala.

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Przemyślu jest – wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej: u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289, dalej: u.u.c.p.) - uchwała nr XLVI/239/2017 Rady Gminy w Przemyślu z 26 października 2017 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemyśl. Prokurator zaskarżył tę uchwałę w części dotyczącej § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1 i 2, § 16 i § 19 ust. 1 i 2, zarzucając jej: - naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, przez jej uchwalenie w sposób wykraczający poza udzieloną normę upoważniającą oraz niewypełniający w całości zakresu ustawowego upoważnienia normy wskazanych w u.u.p.c., a tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 u.u.c.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zawarcie w § 1 pkt 1 – 7 uchwały zapisów stanowiących powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację treści art. 4 ust. 2 u.u.p.c., - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 u.u.c.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 149 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej przez zawarcie w § 2 pkt 1 – 3 uchwały zapisów stanowiących tzw. "słowniczek pojęć" używanych w Regulaminie, ustalających znaczenie definiowanych ustawowo zwrotów oraz ich modyfikację, tj. "mieszkańca", "chodnika" i "pojemnika", - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 lit. c) u.u.c.p. poprzez zawarcie w § 4 ust. 1 i 2 uchwały zapisów określających zasady uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń w zakresie częstotliwości wykonywania tego obowiązku (poprzez użycie sformułowania "niezwłocznie"), sposobu uprzątnięcia (poprzez użycie sformułowania "w sposób mechaniczny lub ręczny") oraz nakazu składowania uprzątniętych zanieczyszczeń w miejscu umożliwiającym ich zabranie, nie powodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.u.c.p. poprzez zawarcie w § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały zapisów określających zasady mycia pojazdów poza myjniami, poprzez ustanowienie warunków, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami samochodowymi może odbywać się wyłącznie na terenie własnej nieruchomości, pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego (szczelnego szamba) oraz dokonywania tych czynności na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu czystej wody lub środków ulegających biodegradacji, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.u.c.p. poprzez zawarcie w § 5 ust. 2 Regulaminu zapisów określających zasady naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, poprzez ustanowienie ograniczeń, iż naprawa pojazdów samochodowych dotyczyć może wyłącznie drobnych napraw pojazdów własnych, nie może ona powodować nadmiernych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, jak również zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na środowisko, a nadto, że powstające w związku z naprawą odpady winny być gromadzone w urządzeniach do tego przeznaczonych, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 2 u.u.c.p. poprzez zawarcie w § 11 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu zapisów określających sposób rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz obowiązki związane z odbiorem odpadów, które to warunki wkraczają w kwestie uregulowane w przepisach innych ustaw, m. in. ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ewentualnie winny być częścią regulacji określonych w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. poprzez zawarcie w § 16 pkt 1, 2 i 3 Regulaminu 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 trwały wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegające luzem, - istotne naruszenie prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p., a także w zw. z § 119 ust. 1 i § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, poprzez niewypełnienie całości zakresu ustawowego upoważnienia w zakresie § 19 ust. 1 i 2 Regulaminu, poprzez niezamieszczenie postanowień dotyczących "wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania". Mając na uwadze podniesione zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1, § 16 i § 19 ust. 1 i 2, jako sprzecznej z prawem. W odpowiedzi na skargę działający w imieniu organu Wójt Gminy Przemyśl wskazał, że z uwagi na słuszność i zasadność argumentacji skargi, zasługuje ona na częściowe uwzględnienie, w którym to zakresie organ samoczynnie podjął prace mające na celu uchylene i zmianę uchwały na odpowiadającą przepisom prawa. Nie zgodził się jednak z twierdzeniami Prokuratora dotyczącymi naruszenia § 5 ust. 1 oraz § 11 Regulaminu. Co do § 5 ust. 1 określającego zasady mycia

pojazdów poza myjniami i podniesionego w tym zakresie zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.u.c.p. wyjaśnił, że rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki, które służą do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia pojazdów. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. W Regulaminie dookreślono katalog miejsc, w których poza myjniami ze względów środowiskowych można dokonywać mycia pojazdów. Zapis taki nie ogranicza ani nie zawęża katalogu, a ma na celu wyłącznie skierowanie takich działań ludzi w miejsca, które zapewnią odpowiednie zabezpieczenie środowiska przed jego degradacją na skutek detergentów. Rada nie ograniczyła w ten sposób możliwości mycia pojazdów oraz praw własnościowych mieszkańców, a wyłącznie wskazała wymogi mające na celu ochronę środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami. Brak sprecyzowania obowiązków w tym zakresie prowadziłby do braku możliwości realnej ochrony środowiska i zdrowia mieszkańców. Odnośnie zaś § 11 zaskarżonej uchwały dotyczącego rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów oraz obowiązków związanych z odbiorem odpadów, w ocenie organu, określenie warunków przetrzymywania pojemników na odpady jest dopuszczalne i stanowi racjonalne dookreślenie obowiązków w zakresie zbierania odpadów komunalnych, ciężących na właścicielach nieruchomości z mocy ustawy. W sytuacji, w której to na gminie ciąży obowiązek zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, rzeczą niezbędną dla wywiązania się z tego obowiązku jest zorganizowanie efektywnego systemu odbierania od nich odpadów komunalnych. Trafne jest powiązanie tej efektywności z minimalizacją ingerencji w prawo własności nieruchomości i eliminowanie sytuacji, w których okoliczności niezależne od gminy spowodują zakłócenia w realizacji systemu odbierania odpadów. Taka sytuacja ma miejsce w gminie Przemyśl, bowiem to na gminie przy pomocy wyodrębnionego referatu ciąży obowiązek zorganizowania gospodarki odpadami, a określenie godzin wystawienia pojemników miało na celu zapewnienie skutecznej gospodarki odpadowej. Działanie takie odnalazło również aprobatę w orzecznictwie (IV SA/Po 1022/19, WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r.). Jednocześnie zaznaczono, iż na podstawie zaskarżonego aktu prawa miejscowego nie dokonano żadnych czynności prawnych, które wiązałyby się z bezpodstawnymi obciążeniami finansowymi dla mieszkańców. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP); z regulacją tą koreluje powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. (zgodnie z nim, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy). Takim aktem prawa miejscowego jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.). W myśl art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały,

naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2017 r. I OSK 1136/17 – LEX nr 2387396, z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). W ocenie Sądu, skarżący Prokurator zasadnie zakwestionował treść § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1 i 2, § 16 pkt 1 i 2 oraz § 19 Regulaminu, bowiem zostały one wydane z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 u.u.c.p., określającej przedmiotowy zakres unormowań objętych regulacjami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (ubocznie zaznaczenia wymaga, że ocena legalności zaskarżonego aktu dokonywana jest wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania, stąd bez znaczenia pozostaje sygnalizowane przez organ podjęcie prac zmierzających do uchylenia bądź zmiany Regulaminu w zaskarżonym zakresie). 1. Wg § 1 Regulaminu, określa on "szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemysł dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, b) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników, a także utrzymania ich w odpowiednim stanie porządkowym, technicznym i sanitarnym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania. Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Koresponduje to z przepisem art. 94 Konstytucji RP, wg którego organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto w myśl § 118 w zw. z § 143 w/w rozporządzenia, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ukształtowane jest stanowisko, że takie powtórzenie co do zasady jest zabiegiem niedopuszczalnym, które tak samo jak jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego uznawana jest za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu. W związku z powyższym należy zauważyć, że § 1 zaskarżonego Regulaminu w sposób niemalże dosłowny (z symbolicznymi odstępstwami, z których najbardziej istotne pozostaje pominięcie w pkt 1 a) po słowach "odpady komunalne" frazy "a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a") stanowi powtórzenie art. 4 ust. 2 u.u.c.p., co stosownie do powyższych uwag skutkuje jego nieważnością. 2. Stosownie do § 2 Regulaminu, ilekroć jest w nim mowa o: 1) mieszkańcu – należy przez to rozumieć osobę, która spędza na danej nieruchomości czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od krótkotrwałych nieobecności np. związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół, krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi - zgodnie z art. 2d rozporządzenia WE nr 763/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. U. UE L08.218.14), 2) chodniku – należy przez to rozumieć wydzieloną część drogi publicznej służącej do poruszania się pieszych, 3) pojemniku - należy przez to rozumieć pojemnik lub worek przeznaczony do czasowego gromadzenia odpadów komunalnych wytwarzanych w nieruchomościach. Sąd podziela zarzuty Prokuratora kwestionujące legalność § 2 Regulaminu. W tym zakresie zwraca uwagę na utrwalony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, że w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 u.u.c.p., brak jest upoważnienia dla rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji i pojęć (wymienione w art. 4 ust. 2 u.u.c.p. elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów

ustawy organ gminy nie posiada - wyrok NSA z 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12 - LEX nr 1291950). Okoliczność, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza, że uchwalając ją, rada gminy nie można wykraczać poza granice upoważnienia ustawowego. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione tylko w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). Sąd orzekający w niniejszej sprawie co do zasady nie wyklucza możliwości definiowania w regulaminie (lub innym akcie prawa miejscowego) używanych w nim pojęć, jednakże w przypadku takiego aktu istnieją istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP) oraz § 146 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (wg jego ust. 1, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne, 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości, 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe, 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia; stosownie natomiast do jego ust. 2, jeżeli określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym, jego definicję formułuje się tylko w przypadku, gdy wieloznaczności nie eliminuje zamieszczenie go w odpowiednim kontekście językowym). W akcie prawa miejscowego nie powtarza się więc przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, a tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę (za dopuszczalne należy uznać jedynie wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy lub rozporządzenia zawierającego potrzebną definicję), ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Odnosząc powyższe uwagi do treści zaskarżonego § 2 Regulaminu należy stwierdzić, że zasadnie Prokurator zakwestionował powtórzenie w nim (wraz z częściową modyfikacją) definicji "chodnika" określonej w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm., jak też wprowadzenie nim własnych definicji "mieszkańca" i "pojemnika". Odnosnie tych ostatnich należy zauważyć, że definicja "mieszkańca" – zgodnie z zawartym w niej odesłaniem – nawiązuje do rozporządzenia WE nr 763/2008, które w art. 2 d) wskazuje jednak na zdefiniowaną dla celów tego rozporządzenia definicję "miejsce zamieszkania", a które to pojęcie trudno uznać za tożsame. Z zawartej w Regulaminie definicji "pojemnika" wynika natomiast, że za tożsame z nim uznano worek do czasowego gromadzenia odpadów komunalnych. Na takie jego rozumienie nie pozwalają jednak przepisy u.u.c.p., wyraźnie rozróżniające pojęcie pojemnika i worka (w tym m.in. art. 3 ust. 2 pkt 11, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 6r ust. 2a). O braku możliwości zamiennego traktowania pojemników i worków przesądza także treść § 2 w zw. z § 4 i 5 obowiązującego w dacie podjęcia Regulaminu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 19 ze zm.). Ubocznie zaznaczyć należy, że w orzecznictwie sądowym akceptowany jest pogląd o dopuszczalności powtórzeń w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych jeżeli mają one charakter dosłowny i uzasadnione jest to względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii która jest regulowana aktem prawa miejscowego i pozwalając na jego zrozumienie bez sięgania do treści samej ustawy (por. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 6 marca 2019 r. II SA/Go 69/19 - LEX nr 2634367 i wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r. IV SA/Po 1284/14 - LEX nr 1761206); taka sytuacja w niniejszej sprawie jednak nie zachodzi.

3. W myśl § 4 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 (ust. 1), zaś uprzątnięte z chodnika błoto, śnieg, lód oraz inne zanieczyszczenia należy składać w miejscu umożliwiającym ich zabranie, niepowodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów (ust. 2). W odniesieniu do tego zapisu należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. nakładał na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego /obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. c) tego artykułu/. Analiza tego przepisu wymaga równoczesnego uwzględnienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się

wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. O ile obydwie wskazane regulacje odnoszą się do uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 (przepis zamieszczony w innym rozdziale - Rozdział 3 – Obowiązki właściciela nieruchomości) nie normuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (Rozdział 2 - Zadania gmin). W tym kontekście należy stwierdzić, że przepisy u.u.c.p. nie upoważniały RG do nałożenia w Regulaminie na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż należących do nich nieruchomości, gdyż ich obowiązki w tym zakresie normuje wprost art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. upoważniała RG jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, która w odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4, dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego. Rozszerzenie przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. obowiązków na właścicieli nieruchomości – w sytuacji, gdy przepisy prawa miejscowego wydane na tej podstawie mogły być skierowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą w części do użytku publicznego - wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Mimo że powyższe stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności, za takim skutkiem przemawia dodatkowo m.in. oznaczenie w § 4 ust. 1 Regulaminu czasu wyznaczającego wymóg przystąpienia przez właściciela nieruchomości do uprzątania z chodnika błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń - poprzez użycie określenia "niezwłocznie", co nie tylko nie znajduje podstaw w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p., ale dodatkowo jawi się jako mało precyzyjne, powodując trudności z jego interpretacją. Z uwagi na ścisły związek z regulacją § 4 ust. 1, powyższy skutek w postaci stwierdzenia nieważności dotyczy również ust. 2 tego paragrafu. 4. Stosownie do § 5 ust. 1 Regulaminu, mycie pojazdów samochodowych poza myjniami samochodowymi może odbywać się wyłącznie na terenie własnej nieruchomości, pod warunkiem: 1) niezanieczyszczenia środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego (szczelnego szamba), 2) dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, przy użyciu czystej wody lub środków ulegających biodegradacji. Wg natomiast ust. 2 tego paragrafu, prowadzenie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów, pod warunkiem niepowodowania nadmiernych uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko. Powstające w związku z naprawą odpady winny być gromadzone w urządzeniach do tego przeznaczonych. Odnosząc się do zarzutów wskazujących na podjęcie tych regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać je za uzasadnione. Przede wszystkim należy zauważyć, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. upoważniał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi /obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. d) tego artykułu/. Skoro zatem zakresem upoważnienia objęte były sprawy związane z konkretyzacją zasad utrzymania czystości i porządku w związku z myciem i naprawą samochodów poza miejscami przeznaczonymi do tego z mocy ustawy, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. nie mógł stanowić podstawy do wprowadzania w tym przedmiocie zakazów i ograniczeń. Tym samym RG nie miała podstaw do wprowadzenia ograniczenia możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami tylko do własnych nieruchomości, czy też wymogu dokonywania czynności z tym związanych wyłącznie w obrębie wydzielonych części takich nieruchomości. Kompetencje ustawowe przekroczyła również ograniczając możliwość napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami wyłącznie do drobnych napraw, którym mogły podlegać tylko własne pojazdy (trudno zaakceptować sytuację, w której nie byłaby dopuszczalna naprawa pojazdu należącego np. do członka rodziny właściciela nieruchomości, chociażby niezamieszkującego z nim), czy też wprowadzając warunek niepowodowania nadmiernych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Powyższe zapisy w sposób nieuprawniony ingerują w uregulowania Kodeksu cywilnego dotyczące wykonywania prawa własności (poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości) oraz wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego (art. 144 K.c.). Ponadto określenia "drobne naprawy", "nadmierne uciążliwości" czy nakaz gromadzenia powstających w wyniku napraw odpadów w "urządzeniach do tego przeznaczonych" jawią się jako zbyt ogólne i wieloznaczne, nie pozwalając na wyinterpretowanie z nich powinności konkretnego zachowania się. Tym samym nie powinny funkcjonować w porządku prawnym, gdyż pozostają w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej ustanawiającymi wymóg redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 w zw. z § 141 i §143 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki

prawodawczej"). Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. m.in. wyroki WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2019 r. II SA/Gd 80/19 -LEX nr 2694744 i z 24 lipca 2019 r. II SA/Gd 62/19 - LEX nr 2700682).

5. Wg § 11 Regulaminu, właściciele nieruchomości obowiązani są wystawić pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych przed ogrodzeniem/ wejściem na teren nieruchomości lub w altance śmietnikowej wydzielonej w linii ogrodzenia w sposób nieutrudniający ruchu pieszych i pojazdów, w dniach odbioru odpadów najpóźniej do godz. 7.00 (ust. 1). Zgodnie zaś z ust. 2 tego paragrafu, w przypadku utrudnionego dojazdu do nieruchomości pojemniki na odpady należy ustawić w miejscu dostępnym dla przedsiębiorcy odbierającego odpady. W ocenie Sądu, w/w regulacje Regulaminu nie odpowiadają granicom upoważnienia ustawowego wyrażonym w art. 4 u.u.c.p. Mimo że wstępna analiza sformułowania zawartego w ust. 2 pkt 3 tego artykułu (w myśl którego regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. częstotliwości i sposobu pozbywania się z terenu nieruchomości odpadów komunalnych) mogłaby wskazywać na dopuszczalność regulacji § 11 ust. 1 i 2, Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora (znajdujące odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, m.in. wyrokach: WSA w Gdańsku z 17 listopada 2020 r. II SA/Gd 285/20, WSA w Rzeszowie 27 października 2020 r. II SA/Rz 802/20 i z 29 lipca 2020 r. II SA/Rz 261/20, WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020 r. II SA/Bk 196/20, WSA w Kielcach z 13 listopada 2019 r. II SA/Ke 770/19, WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r. II SA/Ol 123/19, WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r. IV SA/Po 741/13 – wszystkie dostępne na stronie internetowej <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>), iż kwestie związane z opróżnianiem pojemników przez stosowny podmiot, w tym związane z czasem ich wystawiania i dostępnością, powinny być uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych, a z upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.c.p. brak jest podstaw do wywodzenia możliwości nałożenia na właścicieli nieruchomości tego rodzaju obowiązków.

6. Stosownie do § 16 Regulaminu, utrzymujący psy zobowiązani są 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, 3) oznakowania w sposób widoczny i trwałe wejść na tereny ogrodzone, na których trzymane są psy biegające luzem. W odniesieniu do powyższych zapisów należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. nakładał na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dokonana przez Sąd analiza tego przepisu wskazuje na częściową zasadność podniesionych przez Prokuratora względem § 16 Regulaminu zarzutów, a to dotyczących jego pkt 1 i 2. Wynika to z tego, że przy wprowadzeniu objętych nimi unormowań pominięto treść art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840) odnoszącego się do puszczania luzem zwierząt domowych (zgodnie z nim, zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna), jak też brzmienie art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.), zgodnie z którym kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany. Zdaniem Sądu, wprowadzenie bezwzględnego nakazu wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do wspólnego użytku na smyczy (a psów ras uznanych za agresywne dodatkowo w kagańcu) z jednym tylko wyjątkiem (dotyczącym miejsc mało uczęszczanych, jeśli pies ma kaganiec, a osoba go prowadząca ma możliwość pełnej kontroli nad jego zachowaniem) wprowadza ograniczenia bardziej rygorystyczne niż te, które wypływają z treści w/w ustaw, w szczególności art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, bowiem nie dopuszczają innych niż kaganiec czy smycz środków kontroli nad psem w czasie jego prowadzenia. Ograniczenia te należy uznać za nadmierne ograniczenie praw właścicieli zwierząt, ustanowione bez poszanowania zasady proporcjonalności, jak też mogące wypełniać znamiona niehumanitarnego traktowania zwierząt (w świetle art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, przez humanitarne traktowanie rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę). Generalny zatem nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a w niektórych wypadkach w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i innych uwarunkowań, w tym wieku, stanu zdrowia, fizjologii może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. NSA m.in. w orzeczeniach 27 czerwca 2017 r. II OSK 2873/15 (LEX nr 2379360) i z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (LEX nr 1971175) odwołał się do komentarza do wskazanego wyżej art. 77 Kodeksu wykroczeń autorstwa W. Kotowskiego, w którym podkreślono, że chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne.

Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskanie bezwzględnej posłuszeństwa. Autor komentarza wskazuje przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Nie może budzić wątpliwości to, że także niektóre psy, niebędące na liście ras psów niebezpiecznych, wykazujące agresywność, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zdaniem komentatora, trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. W tej sytuacji niezróżnicowanie 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 przewidzianej przez art. 77 ustawy Kodeks wykroczeń, 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 odstępianie 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 § 16 pkt 1 i 2 Regulaminu uzasadniało uwzględnienie w tej części skargi Prokuratora, za czym dodatkowo przemawiało posłużenie się w pkt 2 nieprecyzyjnym i niejednoznacznym pojęciem "miejsc mało uczęszczanych", rodzącym wątpliwości interpretacyjne, co pozostaje w sprzeczności z § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", stosownie do którego przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Sąd nie podziela natomiast stanowiska skarżącego Prokuratora kwestionującego zapis zawarty w § 16 pkt 3 Regulaminu. Nałożenie na utrzymujących psy dodatkowego obowiązku oznakowania w sposób widoczny i trwały wejść na tereny ogrodzone na których trzymane są psy biegające luzem jest natomiast w pełni uzasadnione treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., wpisując się w realizację wynikającego z tego przepisu wymogu ochrony innych osób przed potencjalnym zagrożeniem lub uciążliwością powodowaną przez zwierzęta domowe (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 21 lipca 2020 r. II SA/Rz 169/20 - LEX nr 3047809). Jest to wprost podyktowane ich bezpieczeństwem, pełniąc rolę informacyjną (ostrzegawczą), co może być szczególnie istotne np. w przypadku zamiaru wejścia takiej osoby na teren, na którym mogą znajdować się biegające luzem psy ras uznanych za agresywne. 7. Wg § 19 Regulaminu, w przypadku pojawienia się większej populacji gryzoni lub pogorszenia się stanu sanitarno – epidemiologicznego deratyzację przeprowadza się na obszarze całej gminy (ust. 1), wg zaś ust. 2 tego paragrafu, sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji o której mowa w ust. 1 każdorazowo zostanie podany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Również tym zapisem RG dopuściła się naruszenia delegacji ustawowej wyznaczonej normą kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p., zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W tym zakresie Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, że regulacje § 19 Regulaminu nie wypełniają zakresu upoważnienia ustawowego, którego celem jest wskazanie konkretnych zasad (kryteriów) wyznaczania na terenie gminy określonych obszarów, które ze względu na realizowane funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Z przepisu tego wynika wyraźna delegacja do wyznaczenia zarówno obszarów deratyzacji jak i terminów jej przeprowadzenia (por. m.in. wyroki WSA w Warszawie z 21 września 2017 r. VIII SA/Wa 157/17 - LEX nr 2371218 i z 10 sierpnia 2017 r. VIII SA/Wa 265/17 - LEX nr 2348838), a nie do objęcia obowiązkiem deratyzacji obszaru całej gminy, co wynika z § 19 ust. 1. W realizację wymogu określenia szczegółowych zasad wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji nie wpisuje się także uzależnienie przeprowadzenia deratyzacji od bliżej niesprecyzowanych przypadków pojawienia się "większej" ilości gryzoni oraz "pogorszenia" się stanu sanitarno – epidemiologicznego. Ze względu na swą ogólnikowość nie realizują one również wymogu określenia zasad wyznaczania terminów przeprowadzania deratyzacji, co wg Sądu nie jest równoznaczne ze wskazaniem konkretnych kalendarzowo dat jej przeprowadzania. W dostatecznym stopniu wymogu sygnalizowanej już wcześniej należytej precyzyjności i konkretności zapisów uchwały jako aktu prawa miejscowego nie spełnia także zapis § 19 ust. 2 Regulaminu co do podawania do publicznej wiadomości sposobu i terminu przeprowadzenia deratyzacji "w sposób zwyczajowo przyjęty". Z uwagi na zamierzone skutki i bezpieczeństwo takiego przedsięwzięcia, w akcie prawa miejscowego należy dokładnie określić sposób informowania o zamiarze i terminie przeprowadzenia deratyzacji na wyznaczonym obszarze podlegającym



właściwości gminy. Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 1, § 2, § 4, § 5, § 11 ust. 1 i 2, § 16 pkt 1 i 2 oraz § 19 zaskarżonej uchwały; w pozostałej części (dot. § 16 pkt 3 uchwały) - na podstawie art. 151 P.p.s.a. - skargę oddalił.