



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 13 października 2022 r.

Poz. 3633

WYROK NR II SA/RZ 259/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 8 lipca 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak Protokolant referent Patrycja Bar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 czerwca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nisku na uchwałę Rady Miejskiej w Ulanowie z dnia 7 grudnia 2017 r. nr XXXI/221/2017 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Ulanów stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego jest uchwała Rady Miejskiej w Ulanowie z dnia 7 grudnia 2017r., nr XXI/221/2017 (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z 15 grudnia 2017r., poz. 4443), w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Ulanów (dalej: "uchwała") w zakresie § 2 ust. 2, 3, § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6, § 7 ust. 1, § 11, § 16 oraz § 17. Prokurator zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019r., poz. 506 ze zm.; dalej: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019r., poz. 2010 ze zm.; dalej: "ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach"), a także § 135, 137 i 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej: "rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej"). Na podstawie art. 147 § 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.") wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 2 ust. 2 i 3, § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6, § 7 ust. 1, § 11, § 16 oraz § 17. Uzasadniając kolejno postawione zarzuty nieważności wskazał, że w § 2 ust. 2 i 3 w sposób nieuprawniony, przekraczający ustawowe upoważnienie, zdefiniowano pojęcia: "gospodarstwa domowego" i "pojemnika". W § 3 ust. 1 nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny, pomimo tego że obowiązek ten został uregulowany w art. 5 ust 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w kompetencji gminy pozostawiając jedynie określenia szczegółowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2 a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Z przekroczeniem delegacji ustawowej, w § 4 uchwały nałożono na właścicieli nieruchomości, położonych wzdłuż chodników, obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z tych chodników, w sposób mechaniczny lub ręczny oraz w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie sposobu i miejsca ich gromadzenia. Z kolei przepis art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulujący zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości nie stanowi nic na temat obowiązku właścicieli dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Porównując treść § 5 uchwały z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stwierdził, że także w tym przypadku przekroczono zakres ustawowego upoważnienia. W zapisach ustawy brak jest upoważnienia do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, dodatkowo na wydzielonych i utwardzonych częściach tej nieruchomości. Tak samo odniósł się do uregulowania z którego wynika, że naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin. Odnosząc się z kolei do § 6 uchwały określającego minimalną, jak i maksymalną pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, obowiązek odpowiedniego oznaczenia worków i pojemników, obowiązek dostosowania ilości i objętości pojemników do gromadzenia wszystkich odpadów, w które zostanie wyposażona nieruchomość zamieszkała, od ilości gospodarstw domowych zlokalizowanych na danej nieruchomości oraz konieczności uwzględnienia norm, jakimi powinni kierować się właściciele nieruchomości niezamieszkałych przy doborze pojemności pojemników, poprzez określenie kategorii i charakteru nieruchomości, dla których została przewidziana odpowiednia liczba i pojemność pojemników, przy uwzględnieniu indywidualnych potrzeb właścicieli nieruchomości niezamieszkałych wskazał, że nałożone obowiązki wykraczają poza zapisane w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższy przepis upoważnia radę gminy do określenia wymagań w zakresie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania jedynie 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 wytworzonych odpadów komunalnych oraz liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Z powyższego nie można wywodzić prawa do nakładania obowiązku ustawiania urządzeń do gromadzenia odpadów w granicach nieruchomości, w sposób nie powodujący uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich oraz pracowników odbiorcy odpadów, jak zrobiono to w § 7 uchwały, doprowadzając do przekroczenia delegacji ustawowej, jak też ograniczenia prawo własności

i zakresu korzystania z nieruchomości przez właściciela. Odnosnie § 11 uchwały wskazał, że systemowa analiza normatywna przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, zatem wykracza poza zakres przedmiotowy uchwały. Na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Zdaniem Prokuratora ustawodawca celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć i nie mogą być one używane zamiennie, a ponadto na delegację ustawową należy patrzeć przez pryzmat adresata normy. O ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 powyższej ustawy adresowany jest do odbierających te odpady od w/w podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są rozłączne i nie mogą się pokrywać, pomimo konieczności skorelowania częstotliwości pozbywania się odpadów z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych. Za sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy utrzymania czystości i porządku w gminach uznał także przepisy § 16 i 17 uchwały w zakresie, w jakim wskazują, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz nałożenie obowiązku prowadzenia psa na smyczy w taki sposób, aby pies nie zagrażał otoczeniu oraz sprawowania stałego i skutecznego nadzoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi, w sposób uniemożliwiający powodowanie przez nie jakichkolwiek zagrożeń dla otoczenia. Wyjaśnił, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażane jest stanowisko, że z powołanego przepisu wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady gminy wprowadzenie bezwzględnego nakazu, nie przewidującego, co istotne, żadnego wyjątku w nakazie prowadzenia psów na uwięzi, co może prowadzić do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. Kwestia odpowiedzialności właścicieli zwierząt za szkody przez nie wyrządzone została uregulowana przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych rangi ustawowej, dlatego też brak było jakichkolwiek podstaw do regulowania tych kwestii w zaskarżonej uchwale. Podkreślił ponadto, że wskazany w § 17 ust. 1 pkt 2 uchwały zapis dotyczący "stałego i skutecznego" dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi jest nieprecyzyjny i nie określa, na czym miałyby on konkretnie polegać. Jest to sformułowanie niedookreślone i jako takie może podlegać dowolnej ocenie. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Ulanowie wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu nieważności zapisów § 2 ust. 2 i 3 uchwały wskazała, że powtórzenie definicji pojęcia ustawowego w akcie rangi podstawowej nie nosi cechy rażącego naruszenia prawa i w rzeczywistości zmierza do jego doprecyzowania. W stosunku do § 3 wyjaśniła, że zgodnie z obowiązującymi postanowieniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały obowiązywał art. 4 ust. 2a, zgodnie z którym w regulaminie można było wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a. Zdaniem Rady z zaskarżonych zapisów uchwały nie można wywodzić bezwzględnego obowiązku segregowania odpadów, intencją było zachęcenie i nauczanie selektywnego zbierania odpadów, przy czym ostateczną decyzję o sposobie zbierania odpadów podejmował właściciel. Zdaniem Rady w świetle uregulowań obowiązujących na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały mogła uregulować wymagania, zasady i zakres selektywnego zbierania odpadów. Wprowadzając na właścicieli obowiązek selektywnego zbierania odpadów nie przekroczyła delegacji ustawowej. Uzasadniając treść § 4 uchwały wskazała, że nie do przyjęcia jest stanowisko, że przepis ten ma regulować zasady uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jak zarzuca Prokurator. Kwestionowany zapis § 4 Regulaminu w ocenie organu dotyczy wymagań w zakresie uprzątnięcia śniegu, błota, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników przyległych do nieruchomości a podanie sposobu, jak to powinno się odbywać prowadzi jedynie do uszczegółowienia tych wymagań oraz stanowi wskazówkę dla właścicieli. Nie zgodziła się również ze stanowiskiem Prokuratora odnośnie kwestionowanej treści § uchwały. Wprowadzone tym zapisem wymagania, jak wyjaśniła, wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczania środowiska, co jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. W ocenie organu wprowadzenie ogólnego warunku "niezanieczyszczania środowiska" nie stanowi kwalifikowanego naruszenia prawa, w takim stopniu, aby zachodziła podstawa do stwierdzenia nieważności w tej części uchwały. Z kolei § 6 regulaminu odnoszący się do określenia minimalnych pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych,

warunki ich rozmieszczenia i utrzymania nie naruszają prawa i zostały przyjęte w granicach ustawowego upoważnienia. W przepisach tych określono bowiem minimalną pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników wypełniając delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaznaczyła, że obowiązek oznaczenia worków nie ciąży na właścicielu nieruchomości ale skierowany został do podmiotu odbierającego odpady albowiem do jego obowiązków jest ich dostarczenie. Zarzucane z kolei zapisy § 7 uchwały, jak należy sytuować urządzenia do gromadzenia odpadów, wypełniają delegację z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie warunków rozmieszczenia pojemników. Nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w konkretnie określonym miejscu i na określonym terenie, a jedynie w jaki sposób powinny być udostępniane urządzenia do gromadzenia odpadów podczas ich odbioru, w miejscu umożliwiającym swobodny do nich dojazd i dostęp przez przedsiębiorcę odbierającego odpady. Tak sformułowane zapisy mają charakter informacyjny oraz służą doprecyzowaniu zapisów ustawowych dla ich lepszego zrozumienia dla potencjalnych odbiorców tego aktu prawnego. Zdaniem Rady przez przyjęcie tych zapisów w żadnym przypadku nie doszło do ograniczenia prawa własności ale został uregulowany sposób postępowania przez właściciela. Powodem wprowadzenia takich regulacji było ułatwienie i usprawnienie odbieranie odpadów, a nie ograniczanie prawa własności do nieruchomości i korzystania z niej. Nie zgodziła się również z zarzutem nieważności zapisów § 11 uchwały w zakresie ustalenia częstotliwości odbioru odpadów komunalnych z terenu nieruchomości. Wskazała, że w tym zakresie działa na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wbrew zarzutom nie stanowi to ingerencji w materię zarezerwowaną dla uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podniosła, że intencją organu uchwałodawczego było skorelowanie w czasie obowiązku określenia częstotliwości pozbywania się odpadów z czynnościami związanymi z ich odbiorem, co przy uwzględnieniu treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku należało uznać za dopuszczalne. Według niej trudno mówić o obowiązku pozbywania się odpadów bez jakiegokolwiek nawiązania do kolejnego etapu czynności związanych z ich zagospodarowaniem, a więc odbioru. Między tymi dwiema czynnościami, jak dalej wywodziła, istnieje realny związek, co prowadzi do wniosku, iż sformułowanie w regulaminie, że konkretny rodzaj odpadów będzie "odbierany" z określoną częstotliwością wyczerpuje wymóg wynikający z treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z kolei kwestionowany § 16 ust. 1 i 2 uchwały ma, zdaniem Rady charakter ogólnych, istotnych zasad dotyczących konieczności opieki nad zwierzętami i sprawowania nad nimi dozoru. Ujmują one w formie normy prawa postulaty skierowane do obywateli i stanowią ramy prawne dla dalszych szczegółowych zapisów. W ocenie organu nie wykraczają one ponad delegację z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a nadto podkreślają także aspekt opieki nad zwierzętami, co równoważy w pewien sposób istnienie ustawowego obowiązku dozoru. Na poparcie swojego stanowiska powołała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14, zgodnie z którym wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasady, że w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej - na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Takie uregulowanie w uchwale zasad korzystania z przestrzeni publicznej przez właścicieli psów tj. ich wyprowadzanie na tereny użyteczności publicznej i tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko na smyczy, nie zostały uznane za wadliwe i dokonane z naruszeniem reguł zawartych w art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy również w świetle innych orzeczeń sądowych, np. w wyrokach: WSA w Warszawie z 24 października 2017 r. sygn. VIII SA/Wa 197/17, WSA w Łodzi z 7 marca 2017 r. sygn. II SA/Łd 995/16, WSA w Warszawie z 19 stycznia 2017 r. sygn. VIII SA/Wa 438/16. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Rady Miejskiej w Ulanowie z dnia 7 grudnia 2017r., nr XXI/221/2017 (Dz. Urz. Województwa Podkarpackiego z 15 grudnia 2017r., poz. 4443), w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy i Miasta Ulanów w zakresie § 2 ust. 2, 3, § 3 ust. 1, § 4, § 5, § 6, § 7 ust. 1, § 11, § 16 oraz § 17. Skarga została wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 53 § 3, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), zwanym dalej P.p.s.a. Zgodnie z tymi przepisami kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa

miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Przepis art. 147 § 1 P.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić należy, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12 - dostępny, jak wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu, na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 ww. ustawy elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" (por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/PO 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13). Zdaniem Sądu kontrolowana uchwała, narusza art. 4 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w brzmieniu obowiązującym w dniu jej podjęcia - Dz.U. z 2015 poz. 87 - , bowiem nie zawiera wszystkich postanowień, które winny być przedmiotem regulacji, bądź też powiela regulację ustawową, a w zakwestionowanym przez skarżącego zakresie, stanowi także niedopuszczalną modyfikację aktów prawa. O ile jednak powtórzenia, czy modyfikacja innych aktów, mogłyby stanowić podstawę do wyeliminowania

jedynie części uchwały, a mianowicie jej wadliwych zapisów, to stwierdzenie braku chociażby jednego z obligatoryjnych elementów musi rodzić skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości. Nie jest bowiem prawnie dopuszczalne podjęcie przez organ gminy kolejnej uchwały, uzupełniającej brakującą regulację zgodnie z zakresem przedmiotowym, wynikającym z art. 4 ust. 2 powołanej ustawy. Przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 4 ustawy o czystości i porządku, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić przy ustalaniu szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy powinien określić w regulaminie zarówno wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również określić zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyte w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy (tak słusznie NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17). W rozdziale 7 kontrolowanej uchwały w § 18 i 19 nie zawarto żadnego przepisu, który regulowałby wskazaną problematykę. W szczególności § 18 Regulaminu, który stanowi, że " w gminie, dopuszcza się hodowanie zwierząt gospodarskich w zabudowie jednorodzinnej i gospodarstwach typu zagrodowego wyposażonych w budynki nieinwentarskie, spełniające wymogi określone w przepisach odrębnych" nie zawiera regulacji wypełniającej normy art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis § 18 nie określa obszarów, na których wyłączona jest możliwość utrzymania zwierząt gospodarskich, a wskazuje, obszary na których dopuszcza się hodowlę zwierząt gospodarskich. § 19 dotyczy warunków hodowli zwierząt gospodarskich bez wskazania, że chodzi o tereny wyłączone z produkcji rolnej. Zarówno regulacja § 18 jak i § 19 Regulaminu nie ma swojego umocowania w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Regulamin jednocześnie nie zawiera przepisów, które regulowałyby materię określoną w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Pomińnięcie w postanowieniach regulaminu koniecznych regulacji skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na jej niekompletność. Przechodząc do oceny podniesionych w skardze zarzutów, Sąd stwierdza, że są one częściowo uzasadnione. Zakwestionowana regulacja § 2 ust. 2 i 3 Regulaminu dotyczy zamieszczenia w nim definicji gospodarstwa domowego i pojemnika. Zdaniem skarżącego delegacja ustawowa przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do definiowania w ramach regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach określonych pojęć, którymi posługuje się ustawa, bądź które zostały przez ustawę zdefiniowane, gdyż nie stanowi o tym zamknięty katalog zagadnień wskazanych w ust. 2 art. 4 ustawy. Nadto w akcie prawa miejscowego nie umieszcza się definicji legalnych, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Definicja umieszczona w akcie prawa miejscowego nie może być ani powtórzeniem, ani nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Rada gminy nie została upoważniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się prawodawca. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym. Zachodzi bowiem wysokie prawdopodobieństwo, że ten sam termin będzie miał odmienne znaczenie na gruncie ustawy, aniżeli w kontekście postanowień uchwały rady gminy. Organ dopuszcza zawarcie zakwestionowanych definicji w regulaminie zwłaszcza, że jego zdaniem mają charakter doprecyzowujący czy uzupełniający. Odnosząc się do zarzutów Prokuratora podniesionych wobec zamieszczonych w Regulaminie definicji w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że Sąd w niniejszym składzie zasadniczo nie wyklucza możliwości definiowania w regulaminie (innym akcie prawa miejscowego) używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych w ww. przepisie. Należy jednak zwrócić uwagę na 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). Jak to już wyżej wskazano, w takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń; tym samym nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmienne) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych.

Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 tegoż rozporządzenia, 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 (tak słusznie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. IV SA/Po 5/16). Odnosząc powyższe uwagi do treści zaskarżonych § 2 ust. 2 i 3 Regulaminu należy stwierdzić, że zasadny okazał się zarzut Prokuratora dotyczący wadliwości tych definicji. Pojęciem gospodarstwa domowego posługuje się ustawodawca w wielu przepisach rangi ustawowej, a co najistotniejsze, także w ustawie o czystości i porządku w gminach – np. art. 4 ust. 2 pkt 16 i 2a, art. 3 ust. 2 pkt 6, art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. e, art. 8k ust. 2a pkt 4. Ustawa o czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciami worka i pojemnika wielokrotnie (np. art. 3 ust. 2 pkt 11, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 6r ust. 2a i inne). Wprowadzenie do regulaminu definicji tych pojęć jest więc istotnym naruszeniem prawa i wyjściem poza granice uprawnienia z art. 4 ust. 2 ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Regulamin w § 2 ust. 3 stanowi de facto, że pojemniki i worek to pojęcia, które mogą być używane zamiennie, na co nie pozwalał np. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który w brzmieniu obowiązującym na datę uchwały odnosił się tylko do pojemników. O braku możliwości traktowania pojemników i worków jako synonimów przesądza także treść § 2 i § 3 obowiązującego w dacie podjęcia uchwały 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.). Przechodząc do kolejnego zarzutu skargi kwestionującego zapisy § 3 ust. 1 Regulaminu, którym Rada Miejska nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny, przekraczając tym samym granice delegacji ustawowej, Sąd uznał go za zasadny chociaż z innych niż podane w skardze przyczyn. Zdaniem Prokuratora obowiązek ten został już uregulowany przez ustawodawcę w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zatem brak było podstaw prawnych do powtarzania tej regulacji i przenoszenia w/w zapisu do Regulaminu. W odpowiedzi na skargę organ stwierdził, iż zgodnie z obowiązującymi postanowieniami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały obowiązywał art. 4 ust. 2a. Zgodnie z tym przepisem w regulaminie można było wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a. W oparciu o przywołany przepis rada gminy uzyskała kompetencję do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku właścicieli nieruchomości w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych i taki przyświecał cel organowi przy przyjęciu zakwestionowanego przepisu, bez wątpienia regulacja ta nie ma charakteru bezwzględnie. Z dniem 1 lutego 2015 r. zmieniono treść art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który otrzymał brzmienie: "Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a". W art. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarto delegację do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony, a także odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach selektywne zbieranie odpadów komunalnych ustanawiają gminy, w związku z tym gminy miały obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Jednak o tym, czy odpady będą zbierane w sposób selektywny czy też nie, decydował na zasadzie dobrowolności właściciel nieruchomości, który z racji takiego wyboru nie ponosi negatywnych konsekwencji. Jeżeli właściciel nieruchomości nie wybrał selektywnego sposobu zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmował je jako zmieszane odpady komunalne. Przekładało się to na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, były niższe (art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ustawa pozwalała na stosowanie korzystniejszej, niższej stawki za odpady segregowane w celu promowania selektywnego zbierania odpadów. Nie można jednak z tych zapisów uchwały wywodzić bezwzględnie obowiązku segregowania odpadów. Przywołana regulacja miała jedynie na celu zachęcić i nauczyć selektywnego zbierania odpadów, przy czym zauważa się, że ostateczną decyzję o sposobie zbierania odpadów podejmował właściciel. Wartym podkreślenia jest, że w wyniku zmiany legislacyjnej dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), mocą której w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożono wprost na właścicieli

nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów. W świetle uregulowań obowiązujących na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały Rada Gminy mogła uregulować wymagania, zasady i zakres selektywnego zbierania odpadów wprowadzając na właścicieli obowiązek selektywnego zbierania odpadów nie przekroczyła delegacji ustawowej. Dokonując oceny przytoczonych stanowisk stron Sąd przyjął, że rację ma Gmina wskazując na inne brzmienie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na datę podjęcia uchwały. Obowiązek selektywnego zbierania odpadów został wprowadzony przepisem art. 10 poprzedniej ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. 2010.185.1243 ze zm.). Zgodnie z jego treścią, odpady powinny być zbierane w sposób selektywny. Przepis ten zresztą został w swej treści utrzymany, a nawet nieco dobitniej wyrażony w obowiązującym na datę podjęcia uchwały stanie prawnym, to jest w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21). Ustawodawca formułując w dość kategorię sposób - zarówno w poprzedniej ustawie, jak i w obecnej nakaz selektywnej zbiórki odpadów, nie pozostawił zatem właściwie żadnej możliwości odstąpienia od niej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, selektywne zbieranie ustanawiają gminy, co oznacza, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Selektywne zbieranie powiązane jest z koniecznością osiągnięcia przez gminy wymaganych poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych rodzajów odpadów (art. 3b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), osiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (art. 3c ust. 1 ustawy o czystości i porządku w gminach). Jeżeli właściciel nieruchomości narusza obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający te odpady przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę (art. 9f ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Przekłada to się na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny są niższe (art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy o odpadach, przez selektywne zbieranie należy rozumieć zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami. Stosownie do powyższych wytycznych w zakresie charakteryzowania się odpadów określonymi właściwościami i cechami, ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyodrębnił określone rodzaje odpadów, stwierdzając, że selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji. Przy czym posłużenie się przez niego sformułowaniem "co najmniej" oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych. Sąd uznał, że zapewnieniem realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania odpadów komunalnych na szczeblu gminnym, są przyjmowane poprzez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. One to, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mają określać wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (...). Wymagania regulaminowe zatem będą oczywiście musiały uwzględniać wszystkie frakcje odpadów wymienione art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem do nich wszystkich (zgodnie z tym przepisem) sprowadza się selektywna zbiórka odpadów. Przy czym ustawa w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a stwierdza: "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, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a". To zaś oznacza, że regulamin czystości i porządku oprócz powyższych podstawowych frakcji odpadów wymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, musi również ujmować frakcje dodatkowe. Tym samym każdy uchwalany regulamin czystości i porządku w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych powinien określać wymagania przynajmniej co do wszystkich ustawowych frakcji odpadów, którymi są: 1. te wynikające z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o czystości i porządku w gminach czyli: • papier, • metal, • tworzywo sztuczne, • szkło i opakowania wielomateriałowe, • odpady

komunalne ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji oraz, 2. te wynikające z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o czystości, czyli powstające w gospodarstwach domowych: • przeterminowane leki i chemikalia, • zużyte baterie i akumulatory, • zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, • meble i inne odpady wielkogabarytowe, • odpady budowlane i rozbiórkowe, stanowiące odpady komunalne • zużyte opony, • odpady zielone, • odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ustawy. 3. odpady wymienione w art. 4 ust. 2a ustawy. Z uwagi na fakt, że regulamin czystości i porządku w gminach stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich wymienionych wyżej frakcji odpadów (a w szczególności postanowienia wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o czystości - czyli dotyczące selektywnej zbiórki odpadów. Pominięcie w tych postanowieniach którejkolwiek z frakcji, bądź uwzględnienie w nich niekompletnej frakcji odpadów, będzie zawsze skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały, z uwagi na niepełną, a przez to nieprawidłową realizację delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy – w zakresie wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z obrazą art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy nie wprowadzono do regulaminu w § 3 ust. 1 obowiązku selektywnego zbierania takich odpadów komunalnych jak przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory. Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały zmodyfikowano frakcję, która obligatoryjnie powinna być zbierana w sposób selektywny tj. "odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne" zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy, opisując ją jako "odpady budowlane i rozbiórkowe". Argumentacja organu, co do możliwości wprowadzenia selektywnego zbierania frakcji i odpadów innych niż wynikające w przepisów ustawy na podstawie art. 4 ust. 2a ustawy o czystości i porządku w gminach, Sąd stwierdza że art. 4 ust. 2a ustawy o czystości nie był podstawą prawną kontrolowanej uchwały. Przyjęty przez Radę Regulamin w § 3 ust. 1 nie uwzględnia bowiem regulacji wynikających z: 1) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy - tj. wymagań obejmujących prowadzenie selektywnego zbierania w zakresie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Uchwała w § 3 ust. 1 pkt 10 Regulaminu, posługuje się pojęciem "odpadów biodegradowalnych w tym odpadów zielonych". Tymczasem ustawodawca wymaga, aby przepisy regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach dotyczyły frakcji "odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji". Frakcja określona w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o czystości i porządku w gminach, została zdefiniowana w art. 3 ust. 1 pkt 7 i pkt 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w brzmieniu obowiązującym na datę podjęcia uchwały (Dz.U.2016.1987). Zestawiając ze sobą określone ustawą o odpadach definicje - odpadów komunalnych i odpadów ulegających biodegradacji, przez odpady komunalne ulegające biodegradacji należy rozumieć: ulegające rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 w/w ustawy o odpadach – odpady zielone to odpady komunalne stanowiące części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych ogrodów, parków i cmentarzy, a także targowisk, z wyłączeniem odpadów z czyszczenia ulic i placów. Tak więc zdaniem Sądu Rada, określając wymogi obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania, pojęciem "odpadów biodegradowalnych w tym zielonych" wprowadzonym przepisem § 3 ust. 1 pkt 10 Regulaminu, zawęziła frakcję: "odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji", a tym samym nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w tym zakresie. Rada Gminy ustalając w § 3 ust. 1 pkt 10 Regulaminu wymogi wobec "odpadów biodegradowalnych, w tym odpadów zielonych" posłużyła się pojęciem pozaustawowym, znaczeniowo różnym od wskazanego w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o czystości i porządku pojęcia "odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji", czym nie wypełniła prawidłowo delegacji określonej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy. Sąd zwraca uwagę na fakt, że uchwałodawca nie jest precyzyjny w określaniu pojęcia "biodegradowalne". W § 12 pkt 4 Regulaminu opisano je jako odpady biodegradowalne (odpady ogrodowe, zielone), co potwierdza słuszność przyjętego stanowiska. Przechodząc do kolejnego zarzutu skargi dotyczącego § 4 Regulaminu ważnym jest przytoczenie in extenso istotnych przepisów ustawy o czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym na datę jego uchwalenia. Będący podstawą prawną kwestionowanej regulacji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b miał brzmienie: Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy (Dz.U. 2015.87) miał brzmienie: "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. Stwierdzenia nieważności wymaga więc § 4 Regulaminu, w którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia ręcznie lub mechanicznie chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości ze śniegu, lodu i błota oraz innych zanieczyszczeń w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Zapis ten w sposób nieuprawniony powtarza, dodatkowo z istotną modyfikacją, przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym 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. Zabieg taki wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego). Kwestie usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" reguluje bowiem art. 5 ust. 1 pkt 4, a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. 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). Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu na datę uchwalenia Regulaminu) określać miał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; W skardze wadliwie wskazano aktualną "numerację" przepisu, dawny pkt c, to obecnie pkt d art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy. Sąd w całości przychylił się do stanowiska skarżącego, iż porównując treść § 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulanów z treścią powyższego przepisu, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Ulanowie przekroczyła zakres delegacji ustawowej, ingerując bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do uchwalenia regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości, dodatkowo na wydzielonych i utwardzonych częściach tej nieruchomości. Takie samo stwierdzenie odnosi się do uregulowania z którego wynika, że naprawa pojazdów samochodowych, poza warsztatami samochodowymi, może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin. Powyższe uregulowania, jako niezajdujące 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. Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o czystości i porządku w gminach wynikało, że w regulaminie powinny zostać szczegółowo określone - zasady - utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W ocenie Sądu 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. Odnosząc się do argumentacji odpowiedzi na skargę należy wskazać, że inne zadania ciąży na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie "uciążliwości" w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. np. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.), nie może być zatem jednocześnie utożsamiane z samą zasadą. Czym

innym jest ogólne wskazanie przez ustawodawcę zamierzonego celu jakim jest zapobieżenie "uciążliwości dla ludzi", a czym innym określenie konkretnych zasad (instrumentów), przy wykorzystaniu których ten określony ustawą cel ma zostać osiągnięty. Zaskarżone przepisy § 5 Regulaminu nie określają tych zasad kompleksowo, lecz ogólnikowo, akcentując kwestię zanieczyszczenia wód i gruntu oraz uciążliwości dla sąsiadów, które niewątpliwie nie wyczerpują tych zasad. W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest przepisów pozwalających na wskazanie możliwości mycia na jakichkolwiek terenach lub w jakimkolwiek zakresie. Regulamin nie może w szczególności ingerować w to, w jaki sposób myje się samochody na terenie stanowiącym własność prywatną danej osoby. Tym samym § 5 Regulaminu we wskazanym zakresie jest nieprawidłowy. Warto też w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK-A 2009/9/138), z którego wynika, że na ustawodawcy 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, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Wprawdzie wyrok ten odnosi się do tworzenia przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana w nim reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie tworzenia prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r. sygn. II SA/Gd 62/19). Przepisy § 5 Regulaminu tych wymogów nie spełniają a w konsekwencji nie określają zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, co zasadnym czyni zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia ustawowego upoważnienia i skutkuje koniecznością stwierdzenia. Odnośnie zarzutu naruszenia w § 6 Regulaminu art. 4 ust. 2 pkt 2 a-b ustawy Sąd uznał go za częściowo zasadny. Rację ma Prokurator podnosząc, że w przepisie tym z przekroczeniem delegacji ustawowej określono maksymalne pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Uczyniono tak w § 6 ust. 1 pkt 1 Regulaminu. W § 6 ust. 1 pkt 2 wskazano sztywną pojemność kontenerów na odpady, co można uznać za określenie ich maksymalnej pojemności. Prawdłowo zrealizowano delegację ustawową w § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 Regulaminu wskazując na minimalną pojemność pojemników. Z obrazą art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w § 6 ust. 1 pkt 5 i 6 Regulaminu nie wskazano minimalnej pojemności opisanych w nich pojemników. Sąd przychyliła się do stanowiska skarżącego co do wadliwości § 6 ust. 2 Regulaminu w zakresie, w jakim nakłada on obowiązek opisywania worków i pojemników w stosownych kolorach także nazwą frakcji odpadów. Stanowi to oczywiste przekroczenie delegacji ustawowej. Ponoszenie przez Gminę kosztów wyposażenia nieruchomości w worki do zbierania odpadów jest tu bez znaczenia. Regulacja § 6 ust. 4 Regulaminu stanowi powtórzenie regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 2a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym na datę uchwały. Regulacja z § 6 ust. 5 Regulaminu o przejęciu na Gminę kosztów wyposażenia nieruchomości zamieszkałych w worki do zbierania odpadów z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykacza poza zakres upoważnienia z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podstawa takiej uchwały jest art. 6r ust. 2a w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Przesądza to o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w tej części Regulacja § 6 ust. 6 Regulaminu jest zgodna z upoważnieniem z art. 4 ust. 2 pkt 2a-b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odwołując się do wymienionych w tym przepisie kryteriów. Niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest § 6 ust. 7 pkt 1-6 Regulaminu, który określa, iż właściciele nieruchomości niezamieszkałych zobowiązani są do wyposażenia nieruchomości w pojemniki na odpady komunalne, wskazując jako minimalną normę - 1 pojemnik o pojemności 110-120 l. Co prawda, prawodawca lokalny użył w swojej regulacji sformułowania nie mniej niż jeden pojemnik 110-120 l, oznacza to konieczność ewentualnie wyposażenia nieruchomości w wielokrotność pojemników o takiej pojemności. Z regulacji tej wynika de facto zakaz używania pojemników o wyższej pojemności niż 120 lco oczywiście oznacza przekroczenie ustawowego upoważnienia, skutkując koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tej części. Sąd podziela także stanowisko Prokuratora odnośnie istotnego naruszenia prawa w § 7 ust. 1 Regulaminu. Rację ma skarżący stwierdzając, że powyższe zapisy stanowią istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach, ponieważ wykaczają one poza zakres upoważnienia ustawowego. Wyżej cytowany przepis upoważnia bowiem Radę Gminy do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów

komunalnych na terenie nieruchomości, ale nie zezwała na ustalenie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników, Oczywiście istotne jest w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, aby właściciel wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz by podmiot odbierający odpady miał możliwy dostęp do tych pojemników w czasie ustalonego odbioru odpadów. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach nie pozwala Radzie Gminy na wskazywanie miejsca ustawienia pojemników. Powtórzenie w omawianej regulacji materii ustawowej z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o czystości i porządku w gminach z modyfikacją co do dostępności pojemników dla podmiotu odbierającego odpady jest niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Ponadto wskazanie, że pojemniki na odpady należy ustawiać "w granicach" nieruchomości może być rozumiane jako zakaz ustawiania ich na nieruchomości innej niż własna, co także jest przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. nie pozwala na zamieszczanie w regulaminie regulacji dotyczących de facto prawa sąsiedzkiego (art. 144 k.c.) posługując się nieostrym sformułowaniem uciążliwości i utrudnień dla osób trzecich. Należy zgodzić się ze skarżącym, że Rada Gminy wprowadzając do przedmiotowego regulaminu regulację zawartą w § 11 Regulaminu wprost posługuje się sformułowaniem "odbior." Wprawdzie ustawodawca nie wprowadza legalnej definicji tego pojęcia, jednakże systemowa analiza normatywna przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 ustawy o czystości i porządku w gminach. Na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mamy do czynienia z dualizmem normatywnym w zakresie instytucji odbierania odpadów. Kierując się regułą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (tam gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, tam nie jest wolno ich wprowadzać interpretatorowi), należy uznać, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości. Ustawodawca bowiem celowo wprowadził rozróżnienie tych dwóch pojęć. Brak legalnej definicji nie stanowi zatem przeszkody w dokonaniu systemowej wykładni kontekstowej tego pojęcia, zwłaszcza przez pryzmat ustalenia zakresu czynności składających się na "odbieranie odpadów". Na delegację ustawową należy patrzeć poprzez adresata normy. Mianowicie, o ile przepis art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o czystości i porządku w gminach adresowany jest do wytwórców odpadów, właścicieli nieruchomości, na których są wytwarzane odpady i dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, o tyle art. 6r ust. 3 ustawy o czystości i porządku w gminach adresowany jest do odbierających te odpady od ww. podmiotów i odnosi się do częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakresy obu tych upoważnień są zatem rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Kr 1041/16 (dostępny [w:] CBOSA), zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia "pozbywania i odbierania odpadów komunalnych" właśnie ze względu na adresata norm zawartych w tych dwóch przepisach ustawy, czyli art. 4 ust. 2 pkt 3 i art. 6r ust. 3 ustawy. Uznanie, że obie delegacje winny określać to samo zagadnienie podważałoby sens tych regulacji i obalało leżącą u podstaw reguł wykładni logicznej i systemowej zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Owszem - co podkreślił Sąd pierwszej instancji - częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych należy skorelować, czyli wzajemnie powiązać - zestawzić z częstotliwością odbierania odpadów komunalnych, ale nie można dopuścić do tego, aby te dwa pojęcia były używane zamiennie. Gdyby te pojęcia mogły być używane zamiennie, nie byłoby sensu zawierania w ustawie dwóch przepisów regulujących tą samą materię. Wystarczyłby jeden, który upoważniałby radę gminy do uregulowania częstotliwości np. pozbywania się odpadów komunalnych (por. wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 991/17). Skutkuje to koniecznością stwierdzenia nieważności Regulaminu także w tej części. Podniesiony w skardze zarzut istotnego naruszenia prawa w regulacji § 16 i 17 Regulaminu jest również zasadny. Rację ma Prokurator stwierdzając, że przepis § 16 i 17 Regulaminu w zakresie, w jakim wskazuje, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt oraz nałożenie obowiązku prowadzenia psa na smyczy w taki sposób, aby pies nie zagrażał otoczeniu oraz sprawowania stałego i skutecznego nadzoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi, w sposób uniemożliwiający powodowanie przez nie jakichkolwiek zagrożeń dla otoczenia. Wskazać należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa, iż regulamin powinien regulować szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W orzecznictwie sądowo administracyjnym wyrażane jest stanowisko, że z przepisu tego wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt

tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Nie mieści się natomiast w kompetencjach rady gminy wprowadzenie bezwzględnie nakazu, nie przewidującego, co istotne, żadnego wyjątku w nakazie prowadzenia psów na uwięzi, co może prowadzić do niehumanitarnych działań i stanowieniu nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. Także kwestia odpowiedzialności właścicieli zwierząt za szkody przez nie wyrządzone została uregulowana przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych rangi ustawowej, dlatego też brak było jakichkolwiek podstaw do regulowania tych kwestii przez Radę Miejską w Ulanowie w drodze Regulaminu. W kwestii tej wielokrotnie wypowiadały się już sądy administracyjne, wskazując że w myśl art. 77 Kodeksu wykroczeń: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany". W komentarzu do art. 77 Kodeksu wykroczeń W. Kotowski stwierdza m.in., 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 uzyskania bezwzględnie 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 uznawanych za agresywne, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu (zob. W. Kotowski, Komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). W komentarzu do art. 77 Kodeksu wykroczeń zwykle 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. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w ustawie z 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003r. Nr 106, poz. 1002), czy w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Dodać również trzeba, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu nie pozwalające 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. Stwierdzić także należy, że wskazany w § 17 ust. 1 pkt 2 Regulaminu zapis dotyczący "stałego i skutecznego" dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi jest nieprecyzyjny i nie określa, na czym miałyby on konkretnie polegać. Jest to sformułowanie niedookreślone i jako takie może podlegać dowolnej ocenie. Wskazane wyżej powody oraz ogólnikowość przepisu § 16 odwołującego się do niedookreślonych pojęć zagrożenia, uciążliwości, ochrony przed zanieczyszczeniem były podstawą stwierdzenia nieważności Regulaminu także w tej części. W tej sytuacji wobec braku kompletności Regulaminu i licznych naruszeń, skutkujących stwierdzeniem nieważności najistotniejszych jego elementów stosowanie regulaminu w szczątkowej formie jest niemożliwe. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 P.p.s.a orzekł jak w wyroku.