



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 1 września 2021 r.

Poz. 3644

Sygn. akt II SA/Lu 84/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk  
Sędziowie: Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)  
Asesor sądowy WSA Marcin Małek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Czemierniki Nr XXIII/137/2017 z dnia 19 maja 2017 r.

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki

**I.** stwierdza nieważność „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Czemierniki Nr XXIII/137/2017 z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki w części dotyczącej:

1. § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „wydzielonych”;
2. § 4 ust. 1 pkt 3;
3. § 4 ust. 2 w zakresie zwrotów: „doraźnych” oraz „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a”;

**II.** oddala skargę w pozostałej części.

*Na oryginalne właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

**Sygn. akt II SA/Lu 84/21**

#### Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Gminy Czemierniki nr XXIII/137/2017 z dnia 19 maja 2017 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki.

W złożonej skardze uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej, a mianowicie:

1. postanowienie w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 regulaminu, iż mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, iż mycie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu;

2. sposób unormowania w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza tak wąsko ujęty zakres delegacji ustawowej;

3. nałożenie w § 12 oraz § 14 ust. 2 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia pojemników na odpady o określonej godzinie w miejscu, dostępnym dla osób korzystających z pojemnika i worka oraz przedsiębiorcy odbierającego odpady, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub, w przypadku braku takiej możliwości, wystawienia ich w dniu odbioru przed wejście na teren nieruchomości, a także obowiązków związanych z zabezpieczeniem worków przed rozrywaniem przez zwierzęta i pojemników obowiązku przed przewróceniem przez wiatr;

4. nałożenie § 17 ust. 3 regulaminu na właścicieli bezwzględne obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu;

Mając powyższe na uwadze, stosownie do art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że obowiązki oraz zakazy określone w wyżej wymienionych przepisach uchwały zostały nałożone na właścicieli nieruchomości z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań nie znajdujących umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, jednocześnie odnosząc się do poszczególnych zarzutów wyjaśnił, że Rada gminy działając w ramach upoważnienia ustawowego, w zakresie wymienionych warunków, wskazała adresatom uchwały względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania w zakresie uregulowanym zaskarżoną uchwałą.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15 z.zs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374, ze zm.; dalej jako: ustawa Covid-19), gdyż rozpoznanie sprawy było konieczne, z uwagi na istniejącą sytuację epidemiczną przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących, i nie było możliwości przeprowadzenia rozprawy z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Skarga uzasadniona jest jedynie w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako: "p.p.s.a.") stanowi, że 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 (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej jako: "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem. W konsekwencji będzie chodziło więc również o sprzeczność z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać – a tym bardziej modyfikować - przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi z kolei, że 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. Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższych regulacji wynika, że gmina ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w zw. z § 115 ZTP, z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Końcowo jeszcze raz należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy stanowią więc tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały Rady Gminy Czemierniki z dnia 19 maja 2017 r., Nr XXIII/137/2017 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki (dalej jako: "uchwała" lub "regulamin") stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej jako: "u.c.p.g." lub "ustawa").

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g. określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisem art. 4 ust. 2.

W rozpoznawanej sprawie uchwałę zaskarżono w części, postawione w skardze zarzuty dotyczą jedynie niektórych postanowień zawartych w uchwale. Jak wskazano już wyżej skarga uzasadniona jest jedynie w części, albowiem nie można w pełni podzielić wszystkich zawartych w niej zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wskazać należy, co następuje:

W pierwszej kolejności skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie regulacji, że mycie pojazdów samochodowych może odbywać się po spełnieniu łącznie następujących warunków: dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji (§ 4 ust. 1 pkt 2) oraz, że mycie dotyczy nadwozia samochodu (§ 4 ust. 1 pkt 3).

Sąd przychyła się do stanowiska skarżącego, ale jedynie w części. Mając na uwadze treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, stwierdzić należy, że wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego jedynie w części mieszczą się w treści w/w zapisów Regulaminu, które wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczenia środowiska, co z kolei jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. W ramach omawianej podstawy prawnej mieści się więc doprecyzowanie zachowania dotyczącego regulowanej prawem gospodarki ściekowej w sytuacji mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, nie mniej jednak, w zakresie zwrotu „wydzielonych (..) częściach nieruchomości” (§ 4 ust. 1 pkt 2) nastąpiło wprowadzenie do regulaminu zwrotu nieprecyzyjnego. Zwrot użyty przez prawodawcę lokalnego jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisów prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Ponadto, o ile, nie można uznać, że wskazanie rodzaju podłoża, na którym można myć samochody poza myjniami naruszyło w prawa mieszkańców gminy do dysponowania nieruchomością, bądź aby ingerencja ta była pozbawiona podstawy prawnej, to wskazanie, że mycie pojazdów może odbywać się tylko na „wydzielonych (..) częściach nieruchomości” stanowi nadużycie zasady proporcjonalności.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanowiono zasadę proporcjonalności zgodnie, z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Sąd zgadza się z tezą, że zobowiązując radę gminy do szczegółowego uregulowania możliwości mycia samochodów poza myjnią, ustawodawca uznał za konieczne ograniczenie praw właścicieli samochodów oraz nieruchomości ze względu na konieczność ochrony środowiska. O ile zatem postanowienia zawarte w regulaminie odnoszące się do wymogu utwardzonego podłoża, na którym można myć samochód stanowią szczegółowe unormowanie umożliwiające mycie samochodów poza miejscami do tego nie przystosowanymi, a więc ze swej istoty nie zabezpieczającymi środowiska przed negatywnym oddziaływaniem np. środków chemicznych, o tyle nałożenie warunku mycia samochodu na „wydzielonej części nieruchomości” stanowi daleko idącą ingerencję w prawo własności nieruchomości. W tej części skarga jest zasadna, a uchwała regulującą tą materię podlega stwierdzeniu nieważności.

Zwrot „na wydzielonych częściach nieruchomości” jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Z przepisu tego nie wynika w jakim sensie, tj. faktycznym, czy też prawnym, dana część nieruchomości miałyby być wydzielona. Nie jest wiadomym także również to na czym potencjalne wydzielenie faktyczne nieruchomości miałyby polegać ażeby spełnione zostały wymagania § 4 ust. 1 pkt 2 regulaminu. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisów prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Jeszcze raz należy podkreślić, że w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Wymagania to inaczej warunki, którym ktoś lub coś musi odpowiadać. Zwrotu takiego nie można więc odnosić jedynie do określenia samych zasad wykonania danego obowiązku. Do wymagań dotyczących wykonania danego obowiązku zaliczać należy także wymagania związane z określeniem miejsca, w którym dane czynności mogą być realizować, w tym wprowadzenie obowiązku, by mycie pojazdów odbywało się na utwardzonej części nieruchomości. Określenie utwardzona część nieruchomości jest przy tym na tyle powszechnie używane i zrozumiałe, że nie można w tym zakresie postawić organowi zarzutu posłużenia się zwrotem niejasnym i niezrozumiałym.

Z kolei wymóg używania środków biodegradowalnych, które nie spowodują zanieczyszczenia środowiska stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami (por. m.in. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 3039/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, CBOSA). Żądanie skargi co do stwierdzenia nieważności Regulaminu w tym zakresie jest więc bezzasadne.

Sąd uwzględnił natomiast zarzut dotyczący § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu. Ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia zawęża delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Zapis ten

wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność zakwestionowanej regulacji.

**Art.4.** ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Nie może on natomiast stanowić podstawy do ograniczania takich czynności do ściśle określonych części pojazdu.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia § 4 ust. 2 regulaminu, zgodnie, z którym dopuszcza się prowadzenie doraźnych napraw pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to Sąd stwierdził, że zarzut ten jest częściowo zasadny. Powyższe uregulowanie, nie znajduje bowiem upoważnienia ustawowego, a nadto ogranicza prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiąc w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie określenia "doraźnych napraw" oraz „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”.

Organ uchwałodawczy nie może w regulaminie ograniczać możliwości napraw poza warsztatami tylko do doraźnych napraw, gdyż takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Takie normy ograniczają w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań. Co więcej, posłużenie się w regulaminie pojęciem "doraźnych napraw" także stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takim pojęciem może rodzić problemy interpretacyjne, przy stosowaniu omawianego § 4 ust.2 regulaminu, stąd należało stwierdzić nieważność powyższej regulacji w tym zakresie.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Jak trafnie wskazuje się w utrwalonym już w tym przedmiocie orzecznictwie organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania mycia nadwozia samochodu na wydzielonej części nieruchomości czy napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do doraźnych napraw. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 ;wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19, a także wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15).

Powyższe uregulowanie w zakresie zwrotów: „doraźnych” nie znajduje zatem upoważnienia ustawowego, a nadto – w odniesieniu do sformułowania: „nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości” stanowi o użyciu zwrotu niedookreślonego i niejasnego, a przy tym, z uwagi na swój niczym nieograniczony, a więc i bardzo szeroki zakres znaczeniowy, prowadzi do nadużycia zasady proporcjonalności.

Użyty w § 4 ust. 2 Regulaminu zwrot „uciążliwe” jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Użycie takiego sformułowania bez jednoczesnego opatrzenia go dodatkowymi kwantyfikatorami precyzującymi jakiego rodzaju, czy też charakteru uciążliwości zostają w nim zakazane prowadzi do tego, że taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Brak jednoczesnego określenia natężenia, czy też stopnia zakazywanych uciążliwości sprawia nadto, że wyrażenie takie swym zakresem znaczeniowym obejmuje wszelkie, najmniejsze nawet i nieistotne niedogodności, co stanowi także o naruszeniu zasady proporcjonalności.

W ocenie Sądu natomiast nałożenie na osoby naprawiające pojazdy samochodowe poza warsztatami naprawczymi określonych wymagań, w tym takich odnoszących się do właścicieli (użytkowników) sąsiednich nieruchomości, nie wkracza co do zasady w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia wymagań w zakresie

dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, a więc tym samym umocowuje ją także do określenia warunków wykonywania takich napraw odnoszących się do innych osób. Regulacje wprowadzane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d u.c.p.g. mogą w określonym zakresie konkurować z przepisami prawa cywilnego, natomiast nie zastępują one prawa cywilnego, w tym także art. 144 k.c.

Sąd nie wyklucza sformułowania w tym zakresie zakazów na podstawie istniejącego upoważnienia ustawowego także z użyciem zwrotu „uciążliwości”, ale zakaz taki powinien być zweryfikowany z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz zasady pewności i określoności prawa, a więc z użyciem odpowiednich kwantyfikatorów doprecyzowujących dostatecznie pojęcie „uciążliwości”.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 2 regulaminu, we wskazanym wyżej zakresie.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 2 regulaminu, we wskazanym wyżej zakresie.

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

Sąd uznał za niezasadny zarzut skarżącego, polegający na istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez unormowanie w § 12 ust. 1, 2 i 3 regulaminu, wymagań dotyczących lokalizacji i użytkowania pojemników i worków oraz obowiązku utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym oraz technicznym, a także § 14 ust. 2 dotyczącego sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Prokurator stwierdził, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do nałożenia na właścicieli nieruchomości szczegółowych obowiązków dotyczących warunków umiejscowienia pojemników do których zbierane są odpady a także do określenia minimalnej pojemności, warunków rozmieszczenia tych pojemników oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Jednocześnie skarżący podniósł, że w przepisie tym mowa jest wyłącznie o kompetencji do określenia warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do odbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których umiejscowione mają być te pojemniki. Ze stanowiskiem tym, nie można się zgodzić.

Po pierwsze inne zadania ciążyą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Doprecyzowanie przez prawodawcę lokalnego sformułowań zawartych 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 u.c.p.g.), nie może być zatem jednocześnie utożsamiane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Czym innym jest ogólne wskazanie przez ustawodawcę zamierzonego celu, a czym innym określenie konkretnych zasad (instrumentów) do osiągnięcia wskazanego celu.

Wprowadzenie w/w zapisów do regulaminu odnosi się wprost do zapisu art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, który – jak to wskazano wyżej - nakazuje określenie w regulaminie m. in. warunków rozmieszczania pojemników i worków na terenie nieruchomości oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie. W ocenie Sądu Rada gminy działając w ramach upoważnienia ustawowego, w zakresie wymienionych warunków, wskazała w § 12 ust. 1, 2 i 3 oraz w §14 ust. 2 regulaminu, adresatom uchwały względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas pozbywania się odpadów związanych z szeroko rozumianym rozmieszczeniem pojemników i worków na nieruchomości. Nakazywanie zmiany miejsca usytuowania pojemnika lub worka przed określoną godziną i jego wystawiania w sposób umożliwiający dostęp do niego mieści się w szeroko rozumianych warunkach rozmieszczania pojemników i worków, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 2 u.c.p.g. Podobnie ocenić należy nakaz wystawiania pojemników lub worków poza teren nieruchomości. Obowiązek taki dotyczy bowiem również zagadnień związanych z rozmieszczeniem na terenie nieruchomości pojemników i worków. W delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach mieści się upoważnienie rady gminy do określenia miejsc umieszczenia pojemników, dostępu do pojemników dla odbiorcy odpadów, wystawiania pojemników w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości czy zapewnienie, zabezpieczenia pojemników i worków przed warunkami atmosferycznymi i zwierzętami. Wskazane zapisy w Regulaminie nie stanowią – wbrew zarzutom skargi - rozszerzenia zawartego w ustawie obowiązku, a określają jedynie wymagania i konkretyzacje w tym zakresie.

Dodatkowo należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważniono radę gminy do określenia również wymagań w zakresie sposobu pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych.

W tym kontekście zapisy z § 12 ust. 1, 2 i 3 oraz § 14 ust. 2 regulaminu stanowią uszczegółowienie wymagań związanych z pozbywaniem się odpadów komunalnych z nieruchomości. W istocie więc te postanowienia uszczegółwiają więc także ogólne zasady pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych.

Ponadto, zaznaczyć należy, że duża ogólnikowość przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, daje możliwość różnej jego interpretacji, co może skutkować niepewnością sytuacji prawnej adresata takiej normy, dlatego też konieczne jest doprecyzowanie warunków w jakich powinno odbywać się pozbywanie się odpadów.

Sąd nie dostrzegł także przekroczenia przez organ delegacji ustawowej w zapisie § 17 ust. 3 regulaminu. Zgodnie z przedmiotowym postanowieniem, na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do ras psów agresywnych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu.

Kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Generalnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Postanowienia regulaminu wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powyższe oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków.

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołanie się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia). Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Analogicznie należy ocenić także treść przepisów art. 77 kodeksu wykroczeń i art. 431 kodeksu cywilnego. Przepisy te bowiem regulują kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną i karną posiadaczy zwierząt. Nie określają one natomiast wprost obowiązków związanych ze sprawowaniem należytej pieczy nad zwierzętami.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, w których psy są wyprowadzane.

Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Powyższe postanowienie z § 17 ust. 3 regulaminu spełnia wymóg proporcjonalności i ekwiwalentności wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. z uwagi na doprecyzowanie, że chodzi tu wyłącznie o wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego.

W kontekście powyższych uwag za uzasadnione można uznać więc wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych. Przeciwno takiej ocenie nie przemawia także to, że w § 17 ust. 3 regulaminu obowiązek prowadzenia psa na smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób nieprzewidujący żadnych wyjątków, w tym tych wynikających z przepisów obowiązującego prawa. Skoro bowiem wyjątki takie wynikają z przepisów innych, bezwzględnie obowiązujących ustaw, to nie było

potrzeby ich powtarzania w regulacji o charakterze regulaminu. Przedmiotowa regulacja ma charakter przepisu o charakterze ogólnym, od którego wyjątki mogą wynikać z przepisów o charakterze szczególnym.

W zakończeniu tej kwestii odnieść należy się także do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać za niedopuszczalne jeżeli nie uwzględni ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska takiego nie podziela (podobny pogląd wyrażono także w wyrokach WSA w Lublinie z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20 oraz w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 195/20, a także wyroki WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 83/21 oraz II SA/Lu 63/21, dostępne w CBOSA).

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na smyczy lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierzę, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględni się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Po drugie i co istotniejsze postulat uwzględnienia przy nakładaniu tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, nie wydaje się w praktyce w ogóle możliwy do spełnienia albowiem brak jest w obowiązującym obecnie porządku prawnym takich regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

W szczególności odnośnie zwierząt brak jest organów oraz procedur prawnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, orzeczenia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek, nie stwarza jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich. Nie sposób także wykluczyć, że ugryźć może także mały pies, o niewielkiej wadze, czy też pies rasy uznawanej zazwyczaj za przyjazną i nieagresywną.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutu skargi odwołującego się do kwestii związanych z nieuwzględnieniem przez organ przy uchwaleniu § 17 ust. 3 regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

Końcowo jeszcze raz należy podkreślić, że Sąd nie uznał za zasadne zakwestionowania postanowienia z § 4 ust. 1 pkt 2 regulaminu w zakresie użytego w nim zwrotu „utwardzonych części nieruchomości”.

Niewątpliwie, na co już zwracano uwagę wcześniej, nakładanie na adresatów normy obowiązków przy pomocy pojęć nieookreślonych, niejasnych i niejednoznacznych, może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady pewności i określoności prawa.

Z drugiej strony zauważyć należy, że nie jest możliwe zredagowanie aktu prawnego w sposób zupełnie jasny i w żadnym stopniu niewieloznaczny. Nie sposób bowiem zdefiniować wszystkich pojęć użytych w tekście prawnym, ani też nie można uczynić tego przy użyciu zwrotów wyłącznie językowo jednoznacznych.

Stopień określoności konkretnych regulacji podlega zawsze relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi zaś naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu

W konsekwencji też zasady określoności prawa nie można postrzegać w kategoriach absolutnych, lecz jako nałożony na ustawodawcę obowiązek maksymalnie możliwej w danym przypadku realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa i jego optymalizacji w procesie stanowienia prawa.

Nie można zatem wymagać uchwalenia przez organ aktu prawnego w żadnym stopniu niejednoznacznego, lecz tego, by przepisy prawne były formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania.

Jak trafnie się wskazuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się



usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

Powyższe oznacza, że ocena postanowień kwestionowanego Regulaminu, w tym także § 4 ust. 1 pkt 2 tego aktu, musi uwzględniać nie tyle sam fakt pewnej niejednoznaczności przepisu, ale raczej stopień, w jakim określone pojęcie jest niedookreślone i niejasne.

W ocenie Sądu określenie utwardzona część nieruchomości jest na tyle powszechnie używane i zrozumiałe, że nie można w tym zakresie postawić organowi zarzutu posłużenia się zwrotem niejasnym i niezrozumiałym. W konsekwencji też potencjalna niejednoznaczność tego pojęcia może zostać usunięta za pomocą reguł interpretacji tekstów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw wykładni językowej i celowościowej.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność uchwały nr XXIII/137/2017 Rady Gminy Czemierniki z dnia 19 maja 2017 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki w części dotyczącej: § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „wydzielonych”, § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu „doraźnych” oraz oddalił skargę w pozostałej części.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*