



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 września 2021 r.

Poz. 3646

Sygn. akt II SA/Lu 99/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 maja 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk

Asesor WSA Marcin Małek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 27 maja 2021r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Drelów Nr X/94/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r.

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów

I. stwierdza nieważność „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Drelów Nr X/94/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów w części dotyczącej:

1. § 4 ust. 2 w zakresie zwrotów: „Drobne”, „(z wyłączeniem napraw blacharsko - lakierniczych) związane z bieżącą eksploatacją pojazdów” i „oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości”;

2. § 14 ust. 2 w zakresie zwrotu: „uciążliwości lub”;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 99/21

Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Gminy Drelów nr X/94/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów.

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. nałożenie w § 2 ust. 7 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach w terminie niezwłocznym;

2. nałożenie w § 3 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości służących do użytku publicznego w terminie niezwłocznym;

3. wprowadzenie w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej;

4. nałożenie w § 8 ust. 1 regulaminu na właścicieli nieruchomości dodatkowych, nieprzewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązków tj. wystawiania pojemników poza teren nieruchomości przed godziną 7:00, w miejsce umożliwiające swobodny dojazd do niego w sposób niezagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego a także obowiązku otwierania altany śmietnikowej w dniu ustalonym zgodnie z harmonogramem, przed godziną 7:00;

5. nieuzasadnione powtórzenie w § 8 ust. 2 w zmodyfikowanej formie regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczącej konieczności utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym i higienicznym co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

6. nałożenie w § 14 ust. 2 regulaminu na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych obowiązku utrzymywania tych zwierząt w sposób nie stwarzający uciążliwości lub zagrożenia dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach;

7. nałożenie w § 14 ust. 3 regulaminu na właścicieli bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów na łańcuszek w miejscach publicznych, a także w miejscach publicznych, w szczególności w miejscach publicznych, w szczególności w miejscach publicznych, w szczególności w miejscach publicznych;

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 stwierdził, że skargę uznaje. Podniósł, że Gmina Drelów jest członkiem Międzygminnego Związku Komunalnego z siedzibą w Międzyrzeczu Podlaskim, który realizuje m.in. zadania związane z koordynacją działań poszczególnych gmin i jednostek prowadzących działalność na ich terenie w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska. W efekcie doszło do ujednoczenia regulaminów utrzymania czystości i porządku w poszczególnych gminach, będących członkami tego Związku.

Organ wskazał także, że obecnie zostały rozpoczęte prace nad zmianą zaskarżonej uchwały albo podjęciem nowej, uwzględniającej argumentację zawartą w skardze. W dacie udzielenia odpowiedzi na skargę nie doszło jeszcze do zakończenia procesu uchwałodawczego w Radzie Gminy Drelów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Sąd zauważa, że niniejsza sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, na podstawie przepisów art. 119 pkt 2 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. Stosownie do przywołanego przepisu sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jako że organ wystąpił o rozpoznanie sprawy w rzeczonym trybie, a skarżący nie złożył w przewidzianym terminie sprzeciwu, ziściły się przewidziane w tym przepisie przesłanki. W trybie uproszczonym, zgodnie z art. 120 p.p.s.a., sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, co stanowi odstępstwo od ujętej w art. 10 p.p.s.a. zasady jawnego rozpoznania spraw.

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 szczególnie 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 sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje 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 Drelów nr X/94/2020 z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów (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, a 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:

Skarżący zarzucił m.in. istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie regulacji, że drobne naprawy pojazdów samochodowych (z wyłączeniem napraw blacharsko-lakierniczych) związane z bieżącą eksploatacją pojazdów poza warsztatami naprawczymi, są dozwolone na terenie nieruchomości pod warunkiem, że nie spowodują zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości (§ 4 ust. 2).

Sąd przychyliła się do stanowiska skarżącego, ale jedynie częściowo. 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 niezanieczyszczania środowiska, co z kolei jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku.

W odniesieniu zatem do zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej poprzez treść regulacji zawartej w § 4 ust. 2 regulaminu, Sąd podziela stanowisko skarżącego, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo. Istoty tej wadliwości Sąd upatruje przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości dokonywania napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie do drobnych napraw, związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów, a także z wyłączeniem napraw blacharsko-lakierniczych. Stwierdzić przy tym należy, że są to pojęcia nieostre, niedookreślone i jako takie nie mogą mieć charakteru normatywnego. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku.

Co więcej, posłużenie się w regulaminie ww. pojęciami, także stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz 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.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza 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 naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do drobnych 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, wszystkie wymienione orzeczenia są dostępne w CBOSA).

Powyższe uregulowanie w zakresie zwrotów: „Drobne” i „(z wyłączeniem napraw blacharsko - lakierniczych) związane z bieżącą eksploatacją pojazdów” nie znajduje zatem upoważnienia ustawowego, a nadto – w odniesieniu do sformułowania: „oraz uciążliwości 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 „uciążliwości” 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 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 przyczyn wskazanych już wyżej zasadny okazał się również zarzut skarżącego dotyczący § 14 ust. 2 Regulaminu, jednakże jedynie w zakresie zwrotu „uciążliwości”.

Podzielając w całości przedstawione powyżej wywody odnoszące się do wyrażenia „uciążliwości” wskazać należy jeszcze dodatkowo, że według zapisów regulaminu § 14 ust. 2 stanowi, że właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych są zobowiązani do utrzymywania tych zwierząt w sposób nie stwarzający uciążliwości lub zagrożenia dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Norma prawna zawarta w tym przepisie ma charakter generalny i abstrakcyjny. Celem podjęcia uchwały w zakresie regulaminu jest szczegółowe określenie zasad i wymagań w zakresie unormowanym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Natomiast, jeżeli prawodawca lokalny nakładając obowiązki na adresatów normy posługuje się w uchwale pojęciami niedookreślonymi, mogącymi stwarzać wątpliwości przy stosowaniu przepisu, tj. np. „uciążliwości” zredagowane w § 14 ust. 2 regulaminu, stwarza ryzyko dowolnego ich egzekwowania, co w konsekwencji powoduje, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna. Wielki słownik ortograficzny PWN wskazuje, że „uciążliwy” oznacza: „1. wymagający fizycznego wysiłku, trudny do zniesienia przykry; 2. męczący dokuczliwy”. Jest to zatem dość szerokie spektrum interpretacji. Niejasność użytego w regulaminie sformułowania „uciążliwy” polega na tym, że przymiotnik ten może być różnie rozumiany przez adresata normy. Wskazany przepis jest ogólnikowy, nieostry i budzi wątpliwości interpretacyjne, co w ocenie Sądu przesądza o jego wadliwości. Powyższa regulacja nie wprowadza żadnej normy pożądanego zachowania, nie precyzuje też jak dokładnie adresaci tej normy mieliby się zachować. Z tych względów stwierdzono nieważność §14 ust. 2 w powyżej wskazanym zakresie.

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

W pierwszej kolejności, Sąd wskazuje, że niezasadny okazał się zarzut skarżącego dotyczący istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy poprzez nałożenie w § 2 ust. 7 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach niezwłocznie od chwili powstania.

Z tych samych względów za niezasadny uznał Sąd zarzut dotyczący przekroczenia uprawnień ustawowych przez prawodawcę lokalnego poprzez wskazanie w § 3 regulaminu, obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez ich odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.

Przedmiotowe zarzuty, w zakresie w jakim koncentrują się na określeniu w § 2 ust. 7 oraz § 3 regulaminu terminu wykonania statuowanego w nich obowiązku poprzez użycie zwrotu "niezwłocznie", nie są uzasadnione z tego podstawowego względu, że treść umocowania zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do uchwalenia różnego rodzaju wymagań związanych z wykonaniem opisanych w nim obowiązków, w tym także tych dotyczących czasu realizacji obowiązków.

Niewątpliwie kwestia określania w regulaminach utrzymania czystości i porządku terminu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie jest jednocznie oceniana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Niezależnie od istniejących w tej kwestii rozbieżności stwierdzić należy, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do kontrolowania postanowień aktów prawa miejscowego pod kątem ich celowości, a jedynie legalności, a więc zgodności z prawem.

Jak już wyjaśniono gmina posiada uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w zakresie wyznaczonym przepisami prawa.

W omawianym zakresie delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g., przy czym granicę upoważnienia wyznaczał w tym przypadku art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) i c) ustawy, stanowiąc, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wyznaczające przedmiot wymagań w zakresie danych obowiązków.

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

Natomiast w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

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 terminu, w jakim obowiązek taki powinien zostać wykonany.

Uchwała, w której określono termin wykonania obowiązku, o którym mowa art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) i c) u.c.p.g. jest zgodna z prawem, albowiem dyspozycja tego przepisu upoważnia radę gminy do uchwalenia różnego rodzaju wymagań związanych z wykonaniem opisanego w niej obowiązku. Wymagania te mogą dotyczyć tak samej zasady, jak i terminu wykonania tego obowiązku.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w analogicznym w swej treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. również nie został określony termin realizacji tego obowiązku. Jak podnosi się w orzecznictwie jest tak zapewne dlatego, że ów wymóg "niezwłoczności" na gruncie tego przepisu należy uznać za dorozumiany – zgodnie z regułą, że skoro nie określono terminu realizacji obowiązku administracyjnego to należy to uczynić bez zbędnej zwłoki po zaktualizowaniu się tego obowiązku.

Stanowisko takie uznać należy za trafne i odnieść je również do § 2 ust. 7 oraz § 3 regulaminu. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłyby do uznania, że zobowiązany miałby niczym nie ograniczoną dowolność w określeniu terminu wykonania obowiązku. Prowadziłyby to do absurdu albowiem przyjęcie przykładowo kilkumiesięcznego terminu do uprzątnięcia odpadów czy też śniegu lub lodu byłoby w istocie tożsame z zaniechaniem wykonania obowiązku.

Wyartykułowanie więc w uchwalanym regulaminie dorozumianego terminu wykonania obowiązku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a) oraz lit. c) u.c.p.g. w sposób jasny i jednoznaczny, uznać należy nie tylko za zgodne z prawem, ale także i z zasadami prawidłowej legislacji.

Podkreślić przy tym należy, że choć sformułowanie "niezwłocznie" nie posiada definicji legalnej to jednak biorąc pod uwagę obszerny dorobek orzecznictwa i piśmiennictwa prawniczego, jego interpretacja nie nastęrcza większych trudności. Niezwłocznie, czyli w zwykłym toku czynności i bez zbędnej zwłoki. Nie

sposób przy tym traktować powyższego jako rozwiązania nadmiernie rygorystycznego i godzącego w zasadę proporcjonalności. Niezwłocznie nie oznacza natychmiast, lecz jedynie w zwykłym toku czynności i bez zbędnego opóźnienia.

Z tych też względów skarga w części dotyczącej określenia w § 2 ust. 7 oraz § 3 regulaminu terminu wykonania statuowanych w nich obowiązków poprzez użycie zwrotu "niezwłoczne" podlegała oddaleniu.

Sąd uznał także za niezasadny zarzut skarżącego, polegający na istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez unormowanie w § 8 ust. 1 regulaminu, wymagań dotyczących lokalizacji i użytkowania pojemników i worków.

Sąd uznał także za niezasadny zarzut skarżącego, polegający na istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez unormowanie w § 8 ust. 1 i 2 regulaminu, wymagań dotyczących lokalizacji i użytkowania pojemników i worków. 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 szczegółowego określenia miejsca i czasu umiejscowienia tych pojemników w dniu ich odbioru przez podmioty odbierające odpady komunalne. 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 § 8 ust. 1 i 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 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 otwierania ogrodzonych i zamykanych na klucz altan śmietnikowych i tym podobnych miejsc. 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 obowiązek utrzymania pojemników na odpady w dobrym stanie technicznym i higienicznym. Wskazane zapisy w Regulaminie nie stanowią – wbrew zarzutom skargi - rozszerzenia zawartego w ustawie obowiązku, a określają jedynie wymagania i konkretyzują je 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 § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu stanowią uszczegółowienie wymagań związanych ze sposobami pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości. W istocie te postanowienia uszczegółwiają więc także ogólne zasady pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych.

W kwestii powtórzenia w § 8 ust. 2 regulaminu regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie obowiązku utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym wskazać należy, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest istnienie 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.

Częściowego powtórzenia w § 8 ust. 2 regulaminu unormowania ustawowego nie można uznać za tego rodzaju ciężkie i rażące naruszenie prawa. Powtórzenie to znajduje bowiem swe uzasadnienie we względach systemowych i celowościowych, sprawiając, że regulacja z § 8 regulaminu jawi się dla odbiorcy regulaminu jako całościowa, jasna i kompletna. Nie sposób przy tym uznać, że uchwalenie takiego postanowienia prowadzi do nieuzasadnionego zastąpienia regulacji ustawowej. Po pierwsze odnośnie wymagań sanitarnych i porządkowych w uchwale posłużono się zbliżonym pojęciem wymagań higienicznych. Po drugie i co bardziej istotne oczywiste jest, że akt prawa miejscowego nie może modyfikować, ani zastępować ustaw.

Sąd nie dostrzegł także przekroczenia przez organ delegacji ustawowej w zapisie § 14 ust. 3 regulaminu. Zgodnie z przedmiotowym postanowieniem, na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do rasy psów uznawanych jako agresywne 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, CBOSA).

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 odwołania 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 § 14 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 użytku publicznego.

W kontekście powyższych uwag za uzasadnione można uznać więc wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych.

Przeciwko takiej ocenie nie przemawia to, że w § 14 ust. 3 regulaminu obowiązek prowadzenia psa na smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób nieprzewidyujący 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 co do zwierząt brak jest organów oraz procedur prawnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, rozstrzygnięcia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek lub stan zdrowia, 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 § 14 ust. 3 regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

Sąd nie uznał także za zasadne zakwestionowania postanowienia z § 14 ust. 2 regulaminu w zakresie użytego w nim zwrotu „zagrożenie”.

Zarzuty skargi w tym zakresie, zarówno odniesieniu do wyrażenia „zagrożenie”, jak i omówionego już wyżej terminu „uciążliwość”, sprowadzały się do podkreślenia niejasnego i niejednoznacznego znaczenia tych słów.

Niewątpliwie, na co już zwracano uwagę wcześniej, nakładanie na adresatów normy obowiązków przy pomocy pojęć niedookreślonych, 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 nie 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 niejednorodności 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 § 14 ust. 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 zwrot „uciążliwości” jest pojęciem o wiele bardziej niejednoznacznym i nieostrym niż wyrażenie „zagrożenie”.

Zagrożenie to sytuacja lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony. Generalnie chodzi tu o zjawisko, które powoduje, że poczucie bezpieczeństwa maleje bądź zupełnie zanika, a więc w istocie o stan grożący niebezpieczeństwem.

W przepisie § 14 ust. 2 regulaminu mowa jest o zagrożeniu ze strony zwierząt domowych, a więc o niebezpieczeństwie ze strony zwierząt domowych spowodowanym – domyślnie niewłaściwym – utrzymywaniem takich zwierząt.

W konsekwencji też potencjalna niejednoznaczność pojęcia „zagrożenie” użytego w § 14 ust. 2 regulaminu może zostać usunięta za pomocą reguł interpretacji tekstów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw wykładni językowej i celowościowej.

W takiej też sytuacji brak było podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie zwrotu „zagrożenie” użytego w § 14 ust. 2 regulaminu.

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 X/94/2020 Rady Gminy Drelów z dnia 26 czerwca 2020 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Drelów w części dotyczącej: § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu „Drobne”, „(z wyłączeniem napraw blacharsko-lakierniczych) związane z bieżącą eksploatacją pojazdów” i „oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości”, § 14 ust. 2 w zakresie zwrotu „uciążliwości lub” oraz oddalił skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.