



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 stycznia 2022 r.

Poz. 232

Sygn. akt II SA/Lu 103/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Protokolant	Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Radzyń Podlaski nr III/21/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r.

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

I. stwierdza nieważność „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Radzyń Podlaski” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Radzyń Podlaski Nr III/21/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Radzyń Podlaski w części dotyczącej:

1. § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „wydzielonych”;
2. § 4 ust. 1 pkt 3;
3. § 4 ust. 2 pkt 2;
4. § 19 ust. 1 w zakresie zwrotu: „lub uciążliwości”;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 103/21**Uzasadnienie**

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Gminy Radzyń Podlaski nr III/21/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Radzyń Podlaski.

W skardze uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej, a mianowicie:

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

2. 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;

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

4. nieuzasadnione powtórzenie § 14 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 sanitarnym w szczególności poprzez ich dezynfekcje i dezynsekcje 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);

5. nałożenie § 19 ust. 1 regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt domowych w sposób nie stwarzający uciążliwości lub zagrożenia dla ludzi;

6. nałożenie § 19 ust. 3 pkt 1 regulaminu na właścicieli bezwzględne obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu;

7. nałożenie § 19 ust. 6 regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta.

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 oddalenie skargi z uwagi na bezzasadność zarzutów postawionych w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

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 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 (miasto) 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 Radzyń Podlaski nr III/21/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Radzyń Podlaski 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 § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu, że 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 oraz wprowadzenie w § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej.

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) ustawy, 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 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 nazbyt ingerowało 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.

W odniesieniu do zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej poprzez treść regulacji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, Sąd podziela stanowisko skarżącego, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo. Istoty tej wadliwości Sąd upatruje przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami jedynie do nadwozia pojazdu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. 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 tych czynności do mycia określonych części samochodu. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości mycia samochodu do ściśle określonych części samochodu. Powyższe uregulowanie stanowi naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań

Ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia zawęży 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 § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu.

Sąd uwzględnił także skargę w zakresie § 4 ust. 2 pkt 2 Regulaminu z uwagi na użyty w nim zwrot "uciążliwość" dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Powyższe uregulowanie, odnoszące się zagadnienia napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, z uwagi na zamieszczony w nim zwrot "uciążliwość" dla właścicieli 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 pkt 2 Regulaminu zwrot „uciążliwość” 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 „uciążliwość”, 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 pkt 2 Regulaminu.

Z tych samych względów, a więc z uwagi na użycie niedookreślonego i niejasnego zwrotu "uciążliwości" stwierdzono także nieważność § 19 ust. 1 Regulaminu w zakresie zwrotu: lub uciążliwości".

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

Do kwestii użytego w § 4 ust. 1 pkt 2 regulaminu zwrotu "utwardzonych częściach nieruchomości" Sąd odniósł się już wyżej. Zdaniem 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 potencjalną niejednoznaczność tego wyrażenia można usunąć za pomocą reguł interpretacji tekstów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw wykładni językowej i celowościowej.

Za niezasadny uznać należało zarzut dotyczący nałożenie w § 2 ust. 2 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach niezwłocznie od chwili powstania.

Przedmiotowy zarzut, w zakresie w jakim koncentruje się na określeniu w § 2 ust. 2 Regulaminu terminu wykonania statuowanego w nim obowiązku poprzez użycie zwrotu "niezwłocznie", nie jest uzasadniony.

Niewątpliwie kwestia określania w regulaminach utrzymania czystości i porządku terminu zbierania i umieszczania w pojemnikach odpadów, w pojemnikach i workach niezwłocznie od chwili powstania, podobnie jak i terminu wykonania innych obowiązków, nie jest jednolicie 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) ustawy, stanowiąc, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące i wyznaczające następnie przedmiot wymagań dotyczących tego obowiązku.

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

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) 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 1 i 3 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 regulaminu. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłyby do uznania, że zobowiązany miałby niczym nie ograniczoną dowolność w określeniu terminu obowiązku zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach. Prowadziłyby to do absurdu albowiem przyjęcie przykładowo nawet kilkutygodniowego terminu do uprzątnięcia odpadów 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) 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 nastręcza 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. 2 Regulaminu terminu wykonania statuowanego w nim obowiązku poprzez użycie zwrotu "niezwłocznie" podlegała oddaleniu.

W dalszej kolejności Sąd wskazuje, że niezasadny okazał się zarzut skarżącego dotyczący istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy poprzez wskazanie w § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się przy użyciu środków ulegających biodegradacji.

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 poszczególnych warunków, które muszą być spełnione aby czynność można uznać za dopuszczalną. W szczególności zaś wymagania takie mogą również dotyczyć rodzaju środków myjących, których należy użyć myjąc pojazd samochodowy poza myjnią.

Powyższe pozostaje w zgodności z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku oraz ogólnej normy niezanieczyszczenia środowiska.

Podkreślić należy także, że w taki też sposób kwestia ta jest rozstrzygana w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że 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 uznał za niezasadny zarzut skarżącego dotyczący powtórzenie w § 14 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 sanitarnym w szczególności poprzez ich dezynfekcje i dezynsekcje co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.

W kwestii powtórzenia w § 14 ust. 2 Regulaminu regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie obowiązku utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym 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 § 14 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 § 14 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 w postanowieniu tym skonkretyzowano jedynie wymagania dotyczące utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. Po drugie i co bardziej istotne oczywiste jest, że akt prawa miejscowego nie może modyfikować, ani zastępować ustaw.

Sąd nie uznał także za zasadne zakwestionowania postanowienia z § 19 ust. 1 Regulaminu w zakresie użytego w nim zwrotu „zagrożenia”.

Zarzuty skargi w tym zakresie, zarówno odniesieniu do wyrażenia „zagrożenie”, jak i omówionego już wyżej terminu „uciążliwości”, 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 norm 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 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 § 19 ust. 1 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 § 19 ust. 1 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 „zagrożenia” użytego w § 19 ust. 1 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 „zagrożenia” użytego w § 19 ust. 1 Regulaminu.

Sąd nie dostrzegł także przekroczenia przez organ delegacji ustawowej w zapisie § 19 ust. 3 pkt 1 Regulaminu. Zgodnie z przedmiotowym postanowieniem w miejscach publicznych psy mogą być wyprowadzane na smyczy, natomiast psy należące do rasy psów uznawanych jako agresywne mogą być wyprowadzane 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 § 19 ust. 3 pkt 1 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 § 19 ust. 3 pkt 1 Regulaminu obowiązek prowadzenia psa na smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób nieprzewidywany 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 § 19 ust. 3 pkt 1 Regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

Nie stanowi także przekroczenia delegacji ustawowej uregulowanie zawarte w § 19 ust. 6 Regulaminu, w którym nałożono na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta w miejscach publicznych oraz innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zdaniem Sądu przepis ten wbrew twierdzeniom skarżącego w sposób precyzyjny formułuje określony w nim obowiązek względem adresata normy. Nakazuje on bowiem usunięcie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego.

W tym miejscu wskazać należy pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 618/14), który Sąd orzekający w sprawie podziela, że przepis art. 4 ust. 2 pkt. 6 u.c.p.g. ma odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W przywołanym przepisie nie wymieniono, tak jak w innych punktach wymagań lub czynności, które mają być zamieszczone w regulaminie, ale obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakreślono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym, zdaniem Sądu, ustawodawca dopuszcza pewien zakres dyskrecjonalności lokalnego prawodawcy w określaniu rodzaju i charakteru obowiązków tych osób, pod warunkiem zachowania pewnych standardów, w tym zasady proporcjonalności.

Zapis § 19 ust. 6 Regulaminu, poprzez zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta w miejscach publicznych i miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, właśnie taki rodzaj pewnych zachowań adresata normy wskazuje, a więc stanowi konkretyzację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nie ma również podstaw do uznania, że uregulowanie to stanowi powtórzenie art. 145 Kodeksu wykroczeń. Jak już była o tym mowa wyżej, inne zadania ciążyą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Doprecyzowanie przez prawodawcę lokalnego sformułowań ogólnych zawartych w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów unormowanych w ustawie stanowi jego konkretyzację i nie może być jednocześnie utożsamiane z przekroczeniem delegacji ustawowej lub powtórzeniem przepisu zawartego w innej ustawie. Art. 145 Kodeksu wykroczeń stanowi regulację o charakterze prawnokarnym, która penalizuje ogólnie nakreślone zachowania polegające na zanieczyszczaniu lub zaśmiecaniu miejsc dostępnych dla publiczności. Wprawdzie więc art. 145 k.w. pośrednio zabrania tego rodzaju zachowań, to jednak w żaden sposób nie określa on jakichkolwiek reguł postępowania związanych z usunięciem już dokonanych zanieczyszczeń, a więc tego, czego dotyczy hipoteza i dyspozycja § 19 ust. 6 Regulaminu. Obie te regulacje, ani pod względem swego charakteru, ani pod względem treści, nie są ze sobą tożsame.

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 Rady Gminy Radzyń Podlaski nr III/21/2018 z dnia 27 grudnia 2018 r. w części dotyczącej: § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: "wydzielonych", § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 2 i § 19 ust. 1 w zakresie zwrotu: "lub uciążliwości" oraz oddalił skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.