

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Ziomek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Krzysztof Armański Asesor WSA Agnieszka Banach
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Joanna Dziopa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jędrzejowie
na uchwałę Rady Gminy Wodzisław
z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XIX/128/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

**stwierdza nieważność § 2, § 5 ust. 1 pkt 1, § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 ust. 3,
§ 21 ust. 1 pkt 1 – 4, § 23 ust. 3, § 24 ust. 1 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały.**



Właścive podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczą

Starosta
[Signature]



Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 czerwca 2016 r., nr XIX/128/2016, w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wodzisław, Rada Gminy Wodzisław, powołując w podstawie prawnej art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250) oraz art. 40 ust 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), w § 1 przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wodzisław w brzmieniu jak w załączniku do niniejszej uchwały. W dniu 29 lipca 2016 r. Rada Gminy Wodzisław, powołując w podstawie prawnej art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przyjęła uchwałę nr XX/136/2016, zmieniającą ww. uchwałę z dnia 28 czerwca 2016 r.

Skargę na uchwałę z dnia 28 czerwca 2016 r. w brzmieniu nadanym uchwałą z dnia 29 lipca 2016 r., w części obejmującej § 2, § 5 ust. 1 pkt 1 w zakresie, w którym wskazano, że podłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, § 7 ust. 1 w części, w której wskazano, że właściciele mają obowiązek usuwania plakatów, reklam, ogłoszeń, napisów i rysunków w ramach dbania o czystość i estetykę ścian budynków, ogrodzeń oraz innych urządzeń, § 8 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3, § 18 ust. 3, § 21 ust. 1 pkt 1-4, § 23 ust. 3 oraz § 24 ust 1 i 3 Regulaminu, wniósł do tut. Sądu Prokurator Rejonowy w Jędrzejowie, zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez zamieszczenie w ww. postanowieniach przepisów wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

Na tej podstawie skarżący Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały z dnia 28 czerwca 2016 r. w brzmieniu nadanym uchwałą z dnia 29 lipca 2016 r. w zakresie zaskarżonych uregulowań.

W uzasadnieniu podniesiono, że zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowane w regulaminie muszą dotyczyć jedynie tych kwestii, które wymienione zostały w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej „ustawa”). Tymczasem w § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wskazano, że

podłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji winno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Przepisy ww. ustawy nie przewidują możliwości, aby rada gminy wskazywała termin przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Obowiązek przyłączenia nieruchomości do takiej sieci wynika wprost z przepisów prawa. Ponadto, zwrot „bez zbędnej zwłoki” jest nieostry.

W § 7 ust 1 Regulaminu wskazano, że właściciele mają obowiązek usuwania plakatów, reklam, ogłoszeń, napisów i rysunków w ramach dbania o czystość i estetykę ścian budynków, ogrodzeń oraz innych urządzeń. Zdaniem Prokuratora zapis ten ingeruje w prawo własności, narzucając właścicielom określony sposób postępowania z nieruchomościami stanowiącymi ich własność i nie znajduje uzasadnienia w art. 4 ust 1 i 2 ustawy.

W § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu wskazano, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości. Tymczasem przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy zezwala radzie gminy na określenie wymagań, które muszą zostać spełnione w przypadku mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Mogą one dotyczyć wyłącznie utrzymania czystości i porządku. Omawiany przepis nie daje natomiast podstawy do ingerowania przez prawodawcę gminnego w prawo posiadacza pojazdu do władania rzeczą, poprzez ograniczenie prawa do mycia pojazdów poza myjniami tylko na terenie utwardzonym.

W § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu wskazano, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi ma nie stwarzać uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Tymczasem ustawa upoważnia radę gminy do wypowiedzania się tylko w kontekście utrzymania czystości i porządku. Kwestie sąsiedzkie uregulowane są zaś w Kodeksie cywilnym (art. 144).

W § 18 ust. 3 Regulaminu wskazano, że zanieczyszczenia powstałe na nieruchomościach, na których organizowane są imprezy masowe usuwa się niezwłocznie po zakończeniu imprezy. Tymczasem regulacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie zawiera upoważnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków dotyczących usuwania zanieczyszczeń z nieruchomości po imprezie masowej, czy to na właścicieli, czy na organizatorów imprez.

W § 21 ust. 1 pkt 1-4 Regulaminu nałożono generalne, bardzo rygorystyczne obowiązki dla właścicieli psów, m.in. generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras agresywnych lub w inny sposób zagrażających otoczeniu

dotatkowo w kagańcu i zwołnienia ich ze smyczy tylko na określonej powierzchni, a w przypadku psów uznawanych za agresywne bądź w inny sposób zagrażających otoczeniu nałożenie obowiązku trzymania ich na smyczy przez cały czas. Obowiązki te zostały nałożone niezależnie od cech poszczególnych psów i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku). Tymczasem ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji Prokurator stwierdził, że postanowienia Regulaminu niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

W § 23 ust. 3 Regulaminu wskazano, że ule pszczele należy ustawić w odległości co najmniej 10 m od granic nieruchomości sąsiedniej. Zdaniem Prokuratora unormowanie takie wkracza w materię regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego w zakresie prawa sąsiedzkiego i jednocześnie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W ocenie skarżącego, z przekroczeniem art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nastąpiło określenie w § 24 ust. 1 i 3 Regulaminu obowiązków związanych z deratyzacją, ponieważ rada gminy jest uprawniona i zobowiązana tylko do ustalenia obszarów i terminów obowiązkowej deratyzacji. Upoważnienie ustawowe nie daje podstaw do zobowiązania właścicieli nieruchomości do dokonywania deratyzacji oraz ponoszenia kosztów jej przeprowadzenia.

W § 2 Regulaminu powtórzono natomiast definicje zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustawach, co zdaniem skarżącego należy uznać za przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Zakres tego upoważnienia nie obejmuje bowiem uprawnień rady gminy do definiowania ww. pojęć. Brak upoważnienia rady w tym zakresie oznacza przy tym zarówno zakaz tworzenia w regulaminie na jego potrzeby własnych definicji pojęć zdefiniowanych ustawowo, w tym ustalania znaczenia określeń ustawowych, jak i do powtarzania w nim definicji ustawowych. Niezgodność z prawem dokonywania w regulaminie powtórzeń definicji ustawowych jest w orzecznictwie uzasadniana okolicznością, że interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może w kontekście pozostałych norm uchwały prowadzić do całkowitej

lub częściowej zmiany intencji prawodawcy czyli zmiany znaczeniowo-prawnej danego pojęcia.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Wodzisław uznał skargę za zasadną, wskazując na brak podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ w części niezaskarżonej uchwała pozostaje zgodna z prawem.

Skargę zarejestrowano pod sygn. II SA/Ke 970/19. Zarządzeniem z dnia 24 grudnia 2019 r. skargę na uchwałę z dnia 29 lipca 2016 r. zmieniającą uchwałę z dnia 28 czerwca 2016 r. wyłączono z akt sprawy II SA/Ke 970/19 i zarejestrowano pod sygn. II SA/Ke 3/20.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2020 r. Sąd postanowił, na podstawie art. 111 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi połączyć sprawy II SA/Ke 970/19 oraz II SA/Ke 3/20 w celu ich łącznego rozpoznania. Skarżący Prokurator zmodyfikował skargę w sprawie II SA/Ke 970/19 w ten sposób, że nie wnosi o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 pkt 3 Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), dalej „Ppsa”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 Ppsa sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. z 2019 poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 Ppsa sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu

samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyroki NSA: z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. II SA/Wr 1459/97; z dnia 25 września 2018 r., sygn. I GSK 1822/18).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. o sygn. II GSK 2114/11).

Powyższy wniosek wynika zarówno z opisanej wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodnie z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba, że odrębne

przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143 w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego Regulaminu, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegółwiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i 94 Konstytucji. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. II OSK 2498/16).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, zwrócono ponadto uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w

konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 827/19).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ustawy z dnia z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dalej jako „ustawa”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (ust. 2):

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a (art. 4 ust. 2a).

Sąd uznał skargę za zasadną w zakresie kwestionowanym przez skarżącego Prokuratora (po modyfikacji skargi), tj. w zakresie § 2, § 5 ust. 1 pkt 1, § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 ust. 3, § 21 ust. 1 pkt 1-4, § 23 ust. 3 oraz § 24 ust 1 i 3 Regulaminu.

W § 2 pkt 1-18 prawodawca gminny zawarł definicje określonych pojęć, mianowicie: ustawy, właścicieli nieruchomości, nieruchomości zamieszkałych, nieruchomości niezamieszkałych, zabudowy jednorodzinnej, zabudowy wielorodzinnej, nieczystości ciekłych, zwierząt domowych, harmonogramu, odpadów komunalnych, selektywnego zbierania, punktów selektywnej zbiórki odpadów, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów zielonych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów niesegregowanych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jak trafnie zauważył Prokurator, częścią spośród tych pojęć posługuje się bądź to ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bądź inne ustawy, przy czym część z nich została zdefiniowana ustawowo, pozostałe natomiast stanowią definicje własne utworzone na użytek zaskarżonej uchwały.

Podkreślić należy, że przedmiotowy regulamin stanowi prawo miejscowe, które powinno zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Takie „powtarzanie” przepisów za innymi aktami prawnymi, wyższego rzędu, pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony. Ponadto, interpretacja zawartych w regulaminie definicji dokonywana jest w kontekście uchwały, w której je zawarto, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjęte w innych aktach prawnych. W przypadku zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie, istnieje więc realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie.

Jeśli chodzi o pojęcia właścicieli nieruchomości i nieczystości ciekłych, to zostały one zdefiniowane wprost w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w związku z czym zbędne, a zarazem niedopuszczalne było powtarzanie tych definicji w uchwale. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2017 r. poz. 1840) zdefiniowano pojęcia zwierząt domowych, w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 r. ze zm.) zawarto definicje odpadów komunalnych, odpadów zielonych, odpadów ulegających biodegradacji, selektywnego zbierania, jak również wynika z niej, co należy rozumieć przez odpady niesegregowane (zmieszane). W tym przypadku także niedopuszczalne było zatem ponowne definiowanie tych pojęć w akcie prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała. Podobnie z treści art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, co należy rozumieć pod pojęciem punktu selektywnego zbierania odpadów, a w związku z tym zbędne było definiowanie tego pojęcia w Regulaminie.

Pojęcia nieruchomości zamieszkałej (na której „zamieszkują mieszkańcy”) i niezamieszkałej (na której „nie zamieszkują mieszkańcy”) występują na gruncie samej ustawy, która wiąże z tym rozróżnieniem określone skutki. Tymczasem analiza treści Regulaminu nasuwa wątpliwość co do celowości takiego rozróżnienia, a w konsekwencji odrębnego zdefiniowania, na potrzeby tej uchwały. Trzeba zauważyć, że w sytuacji gdy rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego, uchwalonego na

podstawie art. 6c ust. 2 ustawy, postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, to brak jest podstaw do wyłączenia takich nieruchomości spod obowiązywania unormowań Regulaminu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II SA/GI 1001/15).

Definicja budynku jednorodzinnej znajduje się w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290), co oznacza, że nieodpuszczalne było definiowanie w regulaminie zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej, niezależnie od braku upoważnienia ustawowego. Zbędne było definiowanie pojęcia ustawy, skoro Regulamin został uchwalony na podstawie określonej delegacji ustawowej, wynikającej właśnie z omawianej ustawy. Jeśli chodzi o odpady wielkogabarytowe i odpady budowlane, to pojęciami tymi posługuje się omawiana ustawa, jak też ustawa o odpadach. Ponadto, z dalszej części Regulaminu wynika także istota harmonogramu, w związku z czym zbędne było jego definiowanie w uchwale, dodatkowo bez upoważnienia ustawowego. Kwestię opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi reguluje kompleksowo ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w rozdziale 3a, nie było więc potrzeby definiowania pojęcia stawek opłat w regulaminie.

Na uwzględnienie zasługiwał zarzut dotyczący § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej bez zbędnej zwłoki. Kwestia przyłączenia do sieci kanalizacyjnej została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie podlega regulacji w ramach przyznanego radzie gminy uprawnienia do uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Takiej regulacji nie podlega również ustalanie terminów realizacji tego obowiązku. Ponadto, w myśl powołanego przepisu ustawy przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może nakładać na właścicieli nieruchomości obowiązków, z których zostali zwolnieni przez ustawę. Ustawodawca uzależnił dopuszczalność i obowiązek wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej od: istnienia takiej sieci, możliwości przyłączenia do niej nieruchomości, braku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków oraz niezrealizowania przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia. Brak

wykonania powyższego jest zabezpieczony przymusem egzekucyjnym. Uregulowanie, czy dookreślenie terminu do realizacji obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, podjęte bez wyraźnej postawy prawnej, stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania tych zapisów uchwały (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. III SA/Kr 756/08; z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. II SA/Kr 1459/14).

Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku dbania o czystość i estetykę ścian budynków, ogrodzeń oraz innych urządzeń, w szczególności poprzez usuwanie plakatów, reklam, ogłoszeń, napisów i rysunków. Powyższe nakazy zdecydowanie wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego oraz sam cel ustawy, jakim jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy. Ponadto estetyka nieruchomości, do której sprowadza się również umieszczanie na ścianach budynków i innych obiektach, wszelakich napisów, ogłoszeń, plakatów itp., jest kwestią ocenną i powinna być związana przede wszystkim z wolą właściciela danej nieruchomości. Wprowadzanie pojęć niedookreślonych, nie powinno mieć miejsca w akcie prawa miejscowego, gdyż uchwały będące aktami prawa miejscowego powinny być formułowane jasno i precyzyjnie, wprowadzając zaufanie obywateli do prawa. W konsekwencji na uwzględnienie zasługiwał zarzut dotyczący § 7 ust. 1 Regulaminu.

Na uwzględnienie zasługiwał też zarzut istotnego naruszenia prawa w ramach § 8 ust. 2 pkt 3 Regulaminu, zgodnie z którym naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem, że nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy wynika, że do kompetencji rady należało tylko określenie szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego.

Zasadny jest zarzut skargi dotyczący § 18 ust. 3 Regulaminu nakładający na organizatorów imprez masowych obowiązek usuwania odpadów bezpośrednio po zakończeniu imprezy. regulacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie zawiera bowiem upoważnienia do nakładania jakichkolwiek obowiązków dotyczących usuwania zanieczyszczeń z nieruchomości po imprezie masowej, czy to na właścicieli, czy

organizatorów imprez. Organizator imprez masowych na ogół nie jest właścicielem nieruchomości, na której ma miejsce impreza, a jeśli jest takim właścicielem, to dotyczą go obowiązki nałożone na właścicieli nieruchomości. Nie jest wymieniony w art. 5 ustawy jako podmiot, na który można nakładać obowiązki na podstawie tej ustawy, a w art. 4 ustawy nie ma delegacji do nałożenia na niego jakichkolwiek obowiązków wynikających z tej ustawy. Obowiązki organizatorów imprez zostały bowiem określone w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 611 ze zm.).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, sformułowano w § 21 ust. 1 pkt 1-4 Regulaminu obowiązki osób utrzymujących psy. Co do zasady nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe (w tym psy) jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Niemniej jednak obowiązki te muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powołany przepis ustawy upoważnił organ do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Obowiązki te zakreślono granicami celów wymienionych w tym przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W powyższym kontekście istotne zastrzeżenia budzi regulacja, zgodnie z którą każdy bez wyjątku pies musi zostać wyposażony w obrozę, podczas gdy w praktyce występują w tym zakresie inne rozwiązania typu np. szelki czy uprząże spacerowe. Z kwestionowanych zapisów § 21 ust. 1 pkt 1 i 2, interpretowanych łącznie, można ponadto wyprowadzić wniosek, że pies ma być nie tylko wyposażony w obrozę, ale także – przy jej zastosowaniu – wyprowadzany „na uwięzi”. W innym przypadku bowiem zapis pkt. 1 dotyczący obroży byłby zbędny. Ponadto, o ile pojęcie „psów ras uznawanych za agresywne” nie budzi wątpliwości wobec

normatywnego uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu psów uznawanych za agresywne (Dz.U. Nr 77 poz. 687), o tyle nie sposób określić zakresu pojęciowy psów „w inny sposób zagrażających otoczeniu”. Jest to zwrot niedookreślony i ogólny, który w związku z tym nie pozwala na prawidłowe ustalenie zakresu zastosowania § 21 ust. 1 pkt 2 i 4 Regulaminu.

Ponadto, w ocenie Sądu, wprowadzenie w Regulaminie generalnego nakazu prowadzenia psa na uwięzi, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek psa czy jego wielkość) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na uwięzi, wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12; z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15).

Ustawodawca nie upoważnił ponadto rady gminy do sformułowania zakazów zwolnienia psów z uwięzi, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje zatem kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia zwierząt z uwięzi poza terenami „mało uczęszczanymi”, czyli terenami niedookreślonymi.

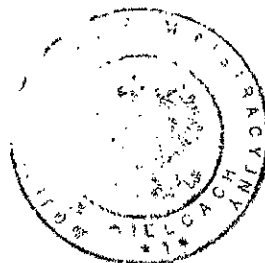
Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji, wyjątków i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa. Z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 poz. 1539) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Zdaniem Sądu środki ostrożności wprowadzone § 21 ust. 1 pkt 1-4 Regulaminu są bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane wskazaną ustawą.

Wkroczeniem w materię ustawową było również określenie w § 23 ust. 3 zasad hodowli pszczół. Rada Miejska ww. przepisem bezprawnie wkroczyła w materię uregulowaną w Kodeksie cywilnym, mianowicie w prawo własności i stosunki sąsiedzkie. Rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nakaz ustawienia uli z pszczołami w odległości co najmniej 10 m od granicy z nieruchomością sąsiednią nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym.

Także jeśli chodzi o § 24 ust. 1 i 3 Regulaminu norma kompetencyjna, tj. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, nie upoważnia rady gminy do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji. Z woli ustawodawcy ww. norma kompetencyjna nie upoważnia rady gminy także do regulowania kwestii dotyczących ponoszenia kosztów deratyzacji, w tym do obciążenia tymi kosztami właścicieli nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 Ppsa stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2, § 5 ust. 1 pkt 1, § 7 ust. 1, § 8 ust. 2 pkt 3, § 18 ust. 3, § 21 ust. 1 pkt 1-4, § 23 ust. 3 oraz § 24 ust. 1 i 3 załącznika do zaskarżonej uchwały.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczą