

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gdańsku  
80-219 Gdańsk, al. Zwycięstwa 16/17  
WYDZIAŁ II  
tel. 58 52-44-400

Dnia 12 listopada 2020 r.  
Sygn. akt II SA/Gd 187/20

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

URZĘD MIEJSKI w Czersku	
wpł. dnia	18. 11. 2020
<input checked="" type="checkbox"/> poczta	Licz. ....
<input type="checkbox"/> złożono osobiście	Podpis .....

WB  
RP  
B U R M I S T R  
Przemysław Bielek-Talewski

Burmistrz Czerska  
pełnomocnik Rady Miejskiej w Czersku  
Zul. Kościuszki 27  
89-650 Czersk

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 9 listopada 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza ww. jako uprawnionemu do reprezentowania organu odpis wyroku z dnia 4 listopada 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA  
Izabela Adamowicz

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Art. 177.

§ 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia chyba, że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325).

### **Pouczenie o warunkach wnoszenia pism oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 P.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
  2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.).
  3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 P.p.s.a.).
  4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b P.p.s.a.).
  5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 P.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
- 
- § 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
- § 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.
- § 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.
- § 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.
- § 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.

6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

ODPIS

Sygn. akt II SA/Gd 187/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Diana Trzcńska

Sędziowie WSA Dariusz Kurkiewicz

WSA Mariola Jaroszevska (spr.)

po rozpoznaniu w Gdańsku na posiedzeniu niejawnym  
w dniu 4 listopada 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Chojnicach  
na uchwałę Rady Miejskiej w Czersku  
z dnia 30 lipca 2019 r., nr XI/133/19

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Czersk

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w częściach obejmujących: § 2, § 3  
pkt 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, § 5 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, § 6 ust.1  
i ust. 2, § 7 ust. 2 i ust. 3, § 9, § 10 ust. 1 i ust. 2, § 13, § 17, § 18 ust. 1.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

SPECIALISTA  
*Izabela Adamowicz*  
Izabela Adamowicz

## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Chojnicach wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Czersku nr XI/133/19 z 30 lipca 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Czersk, wnosząc o stwierdzenie nieważności przepisów § 2, § 3 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, § 5 ust. 2, 3, 4, 5, § 6 ust. 1, 2, § 7 ust. 2 i 3, § 9, § 10 ust. 1 i 2, § 13, § 17, § 18 ust. 1 tej uchwały.

Skarżący podniósł zarzuty istotnego naruszenia przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w czasie podjęcia uchwały (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz – w odniesieniu do § 3 ust. 4, 6, 7, 8 - § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej polegającego na:

1. w odniesieniu do § 3 ust. 4, 6, 7, 8 zaskarżonej uchwały poprzez zamieszczenie definicji: w ust.4: nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w ust. 6: zabudowy zagrodowej, w ust. 7: nieruchomości zabudowanych budynkiem wielolokalowym, w ust.8: nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a także poprzez przytoczenie w § 3 §137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w § 3 przepisów z innych ustaw: w ust. 1 pkt 3 pojęcia nieruchomości, w ust. 5 budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w ust.9 właściciela nieruchomości, w ust. 10 odpadów, w ust. 11 odpadów komunalnych, w ust. 12 zbierania odpadów.

Zdaniem Prokuratora akty prawa miejscowego nie mogą normować materii uregulowanej aktami prawnymi wyższego rzędu. W uchwale nie powinno powtarzać się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń. Niedopuszczalne jest nie tylko powtórzenie przepisu, ale także jakakolwiek jego modyfikacja. Wymogom tym nie czynią zadość przepisy zaskarżonej uchwały a w szczególności uregulowania przyjęte w § 3, w którym przytoczono wprost przepisy innych aktów prawnych:

-ust. 3 określające nieruchomość na podstawie art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego,

- ust. 5 określające budynek mieszkalny jednorodzinny na podstawie ustawy Prawo budowlane,
- ust.9 określający właścicieli nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ust. 10 określający odpady,
- ust. 11,
- ust. 12.

Przyjęte w § 3 regulaminu definicje odbiegają od przyjętych w rozporządzeniu zasad regulujących technikę prawodawczą, a przepis ten przekracza granice upoważnień ustawowych. Jako przekraczający delegację ustawową uznano przyjętą w §2 uchwały deklarację, że akt ten zgodny jest z wymienionymi w tym paragrafie ustawami.

2. W odniesieniu do § 5 ust. 2, 3, 4, 5 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i szczegółowe określenie działań, jakie powinni podejmować właściciele nieruchomości w związku z uprzątnięciem śniegu: - poprzez nakazanie uprzątnięcia śniegu na całej szerokości przy przejściach dla pieszych, - wskazania obszaru 2/3 szerokości chodnika, który powinien zostać oczyszczony ze śniegu, - nałożenia wbrew przepisom ustawy na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia śniegu na innych, niż chodniki powierzchniach na szerokości min. 1,5 m, - określenie w ust. 5, że uprzątniecie śniegu powinno nastąpić w sposób niezanieczyszczający jezdni i ścieżek rowerowych.
3. W odniesieniu do § 6 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie zasad organizowania imprez rozrywkowych.
4. W odniesieniu do § 10 ust. 1 i 2 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie warunków przechowywania pojemników do zbierania odpadów komunalnych w miejscu wyodrębnionym umożliwiającym segregowanie odpadów (np. wygrodzona pergola) oraz nałożenie obowiązku zawierania pisemnych umów przez właścicieli nieruchomości, którzy nie spełniają warunków przechowywania odpadów z właścicielami nieruchomości, którzy takimi możliwościami dysponują.
5. w odniesieniu do § 9 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i zobowiązanie właścicieli do wrzucania do pojemników odpadów wyłącznie do nich przeznaczonych, zamykania pojemników, nałożenie odpowiedzialności materialnej za

uszkodzenie lub utratę pojemnika oraz zabronienie wrzucania do pojemników na odpady komunalne gorącego popiołu.

Prokurator wskazał, że przepis ustawy zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Przepis ten odnosi się do odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych, natomiast zasady postępowania z pozostałymi odpadami określa ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W związku z powyższym w obowiązującym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia regulacja przyjęta w § 9 zaskarżonej uchwały. Podkreślono, że o ile upoważnienie ustawowe umożliwia nałożenie na właścicieli obowiązku utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, to nie upoważnia do nakładania odpowiedzialności materialnej za uszkodzenia lub utratę pojemników, a także nakładania obowiązków zamykania pojemników i wrzucania odpadów do nich przeznaczonych, co wprost wynika z uregulowań zawartych w innych przepisach.

6. W odniesieniu do § 17 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i nałożenie zakazu niewprowadzania zwierząt na tereny placów zabaw przez cały rok oraz na plaże i kąpieliska w okresie od 1 maja do 30 września za wyjątkiem oznakowanych miejsc dopuszczających wprowadzanie psów na plaże przez cały rok.

Zdaniem skargi przepisy te uchwalono wbrew delegacji ustawowej zawartej art.4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przyjęty w ustawie zapis uprawnia gminę do określenia w regulaminie wymagań wyłącznie w zakresie czystości i porządku. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny w określonych terminach.

7. W odniesieniu do § 13 uchwały poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w:

- ust. 1, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do niedopuszczenia do przepelnienia się urządzeń do nieczystości ciekłych,
- ust. 2, że właściciele przydomowych oczyszczalni ścieków mają obowiązek pozbywania się osadów w sposób wynikający z instrukcji eksploatacji,
- ust. 3, że zakazuje się samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych,

- ust. 4, że nakazuje się pozbywania się nieczystości ciekłych przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości.

W ocenie skarżącego prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga wyłącznie precyzyjnego i jasnego określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych, tak aby adresat uchwały nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować.

8. W odniesieniu do § 7 poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w:

- ust. 2, że mycie pojazdu na własnej posesji może ograniczać się wyłącznie do nadwozia pojazdu,

- ust. 3, że naprawa pojazdów może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy.

Wskazano w skardze, że żaden przepis nie upoważnia organu gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów, a napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw.

9. W odniesieniu do § 18 ust. 1 poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i nałożenie na właścicieli obowiązku trzymania zwierząt gospodarskich w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonych nieruchomości.

Wskazano w skardze, że regulacje te naruszają upoważnienie ustawowe określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, albowiem nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązki odnoszące się do ich własnych nieruchomości, które nie są przeznaczone do wspólnego użytku poprzez wykonanie ogrodzenia lub trzymanie zwierząt w zamknięciu. Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczy dwóch rodzajów obowiązków: po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku, tj. miejsc publicznych. Dlatego ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie i wskazano, że regulamin podlegał ocenie organu nadzoru, który nie zgłosił do niego zastrzeżeń. Został



opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa. Jako akt prawny skierowany do ogółu nie dających się określić adresatów zarówno krajowych, jak i cudzoziemców na terenie całej gminy, powinien zawierać treść, która w całości, z regulacją w niej zawartą na podstawie upoważnienia ustawowego, w sposób zrozumiały i nie wymagający interpretacji w oparciu o inne akty prawa, pozwala na ustalenie zakresu nałożonych obowiązków. Określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów Zasady techniki prawodawczej stanowią, że nie powinno się powtarzać definicji ustawowych w aktach niższego rzędu, jednak Regulamin bez określenia w nim znaczenia terminów zawartych w treści § 3 staje się całkowicie nieczytelny dla adresata norm w nim zawartych. Niezastosowanie się do dyrektywy nie czyni uregulowania zawartego w § 3 regulaminu nieważnym.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (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 (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie

następuje w ustawach samorządowych.

Wskazać też trzeba, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia, który może obejmować całość albo tylko część danego aktu, oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu. Określony w ten sposób w skardze przedmiot zaskarżenia wyznacza jednocześnie granice sprawy rozpoznawanej przez sąd. Nie może więc sąd uczynić przedmiotem swego rozpoznania decyzji w części, w jakiej nie została ona zaskarżona, ponieważ w tym zakresie nie doszło do wszczęcia postępowania sadowoadministracyjnego. (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, LEX/el. 2011; a także wyroki NSA: z 5 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07, z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II GSK 22/08, z 27 października 2010 r., sygn. akt I OSK 73/10, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jeżeli wnoszący skargę zaskarżył określony akt jedynie w części, to zakres możliwego braku związania treścią skargi sądu I instancji dotyczy wyłącznie części zaskarżonego aktu (por. R. Hauser, M. Wierzbowski, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Legalis/el. 2019).

Kontroli sądowej w niniejszej sprawie poddano uchwałę Rady Miejskiej w Czersku nr XI/133/19 z 23 maja 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Czersk. Jak wynika z treści tej uchwały została ona wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g., w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia. Niewątpliwie uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, który stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP na obszarze działania organów, które je ustanowiły jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie 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.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami

ustalonymi w aktach wyższego rzędu, a zatem każdorazowo w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie legalności aktu prawa miejscowego należy mieć więc na względzie zarówno to, że akt ten nie może naruszać regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W odniesieniu do kwestionowanego regulaminu zakres jego regulacji wynikał z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., przy czym wskazane w przytoczonym przepisie elementy uchwały dotyczącej regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 u.c.p.g. W konsekwencji organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g., skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. 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 - co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto, w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach jako rażące naruszenie prawa.

Co więcej, przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny, stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Mając to wszystko na uwadze sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały w części zakwestionowanej przez Prokuratora, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego (rzeczywistym) przedmiotem zaskarżenia i uznał, że zaskarżone postanowienia § 2, § 3 pkt 3-12, § 5 ust. 2-5, § 6, § 7 ust. 2 i 3, § 9, § 10, § 13, § 17 oraz § 18 ust. 1 regulaminu w sposób istotny naruszają przepisy prawa uzasadniając wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

W szczególności zasadne okazały się zarzuty dotyczące § 2 i § 3 pkt 3-12, (błędnie oznaczone przez Prokuratora jako ustępy, co nie ma jednak wpływu na trafność poczynionych zarzutów), które to przepisy należy rozpatrzeć łącznie. W przepisach tych bowiem uchwałodawca zawarł tzw. słowniczek pojęć, przy czym w

poprzedzającym go § 2 stwierdził, że treść regulaminu pozostaje w ścisłym związku z pojęciami i definicjami zawartymi we wskazanych ustawach.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że w u.c.p.g. brak jest wyraźnej podstawy prawnej do zawarcia w regulaminie ww. oświadczenia, tym bardziej że Rada działając jako organ jednostki samorządu terytorialnego, a zatem organ państwa, zobowiązana jest działać w granicach i na podstawie prawa, w tym używać legalnych pojęć zdefiniowanych w aktach wyższego rzędu. W konsekwencji też regulamin jako akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Powtarzanie w regulaminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w ustawach, czy też aktach wykonawczych, albo ich "dostosowywanie" w celu tzw. objaśnienia ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest niedopuszczalne. Istotne naruszenie prawa zachodzi nie tylko w przypadku regulowania przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także zmodyfikowanie przepisu ustawowego. Definiując w akcie prawnym określone pojęcia prawodawca daje bowiem wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach prawnych (por. wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W związku z tym postanowienia regulaminu winny wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i brak jest podstaw prawnych do powtarzania w nim definicji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Istotne naruszenie prawa przez organ w tym zakresie wynika z faktu braku delegacji ustawowej opartej na art. 4 ust. 2 u.c.p.g. do formułowania definicji własnych wskazanych pojęć oraz do dokonywania powtórzeń definicji ustawowych, a także z okoliczności naruszenia słowniczkiem pojęć ustawowych wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie w dyrektywach Zasad techniki prawodawczej, a w szczególności w przepisach § 115, § 118, § 116 w związku z § 143 oraz § 149 zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nieprzekazanych w upoważnieniu ustawowym, powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym, zamieszczania

w nim przepisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi (normy modyfikujące normy ustawowe są niezgodne z ustawą zawierającą takie normy), czy też formułowania w nim bez upoważnienia ustawowego definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności określeń zawartych w ustawie upoważniającej (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1536/10, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Tymczasem w regulaminie lokalny prawodawca nie tylko zawarł oświadczenie co do związku jego treści z pojęciami i definicjami zawartymi w ustawach, do czego nie był uprawniony, a jednocześnie zawarł definicje pojęć wcześniej już zdefiniowanych zarówno w ustawie upoważniającej (§ 3 pkt 9 – pojęcie właściciela nieruchomości), jak i Kodeksie cywilnym (pkt 3 – pojęcie nieruchomości), Prawie budowlanym (pkt 5 – pojęcie budynku mieszkalnego jednorodzinnego) i ustawie o odpadach (pkt 10, 11 i 12 – pojęcia odpadów, odpadów komunalnych i zbierania odpadów. Jednocześnie Rada dokonała modyfikacji definicji zawartej w akcie wykonawczym – rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (pkt 6 – pojęcie zabudowy zagrodowej), a także utworzyła definicje własne (pkt 4, pkt 7 i pkt 8 – pojęcia nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, nieruchomości zabudowanych budynkiem wielolokalowym i nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne).

Tego rodzaju zabiegi legislacyjne są w ocenie sądu niedopuszczalne, albowiem naruszają nie tylko podstawowe zasady techniki prawodawczej określone w § 115 i § 118 w zw. z § 143 oraz § 149 Zasad techniki prawodawczej, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ stanowi uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia. Zawarcie w regulaminie oświadczenia o związku jej treści z definicjami ustawowymi, a następnie powtórzenie w regulaminie definicji zawartych w przepisach rangi ustawowej wraz z modyfikacją pojęć użytych w aktach wykonawczych do ustaw, stanowiło istotne naruszenie prawa, co obligowało sąd do wyeliminowania § 2 i § 3 pkt 2-12 uchwały z obrotu prawnego.

Eliminacji podlegał również § 5 ust. 2-5 regulaminu, jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej. Podstawą tą był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., zgodnie z którym w regulaminie ustala się wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do

użytku publicznego. Należy jednak zwrócić uwagę na zapis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który statuuje obowiązek właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, z wyłączeniem chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W orzecznictwie nie budzi zaś wątpliwości, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie.

Z powyższego wynika, że brak było podstaw do wprowadzania w ust. 2 i ust. 3 pkt 1 § 5 regulaminu obowiązku oczyszczania zanieczyszczeń w odniesieniu do chodników. Co więcej, zarówno art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, jak i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. dotyczy wyłącznie obowiązku usuwania określonych zanieczyszczeń (czy to w odniesieniu do chodników czy nieruchomości właścicieli), zaś w samym regulaminie możliwe jest wyłącznie określenie wymagań w zakresie ich usuwania. Żadna z tych regulacji nie uprawnia do określania sposobu realizacji omawianego obowiązku. W szczególności nie są one podstawą do wskazania, jaka szerokość nieruchomości (czy chodnika) ma zostać oczyszczona z tych zanieczyszczeń. Tymczasem w zaskarżonej uchwale Rada nie tylko wkroczyła w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy upoważniającej, ale z naruszeniem tego przepisu i przekroczeniem delegacji określiła zakres i sposób wykonywania obowiązku usuwania zanieczyszczeń zarówno z nieruchomości służących do użytku publicznego, jak i chodników, poprzez określenie szerokości, z jakiej zanieczyszczenia mają zostać usunięte.

Zdaniem sądu brak było też ustawowego upoważnienia do zawartego w § 5 ust. 5 uchwały regulowania sposobu i miejsca gromadzenia uprzątniętego błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, wobec czego organ nie był uprawniony do ustalania w regulaminie sposobu realizacji ww. obowiązku poprzez zakaz zanieczyszczania jezdni lub ścieżek rowerowych, tym bardziej, że zapis taki wkracza w dziedzinę regulowaną już w art. 90 lub art. 91 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks

wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.), zwanej dalej k.w. Poza delegacją ustawową jest także nakaz używania środków chemicznych do usuwania śniegu lub lodu w sposób uniemożliwiający przedostanie się tych środków do korzeni roślin. Takie zapisy stanowią rozszerzenie obowiązków i odpowiedzialności właścicieli w stosunku do wymogów ustawowych, a nadto wkraczają w materię uregulowaną w akcie wyższego rzędu – ustawie z 16 kwietnia 2004 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 55), zwanej dalej p.o.ś. Przepis art. 87b p.o.ś. stanowi już bowiem, że na drogach publicznych oraz ulicach i placach środki chemiczne powinny być stosowane w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom.

W tym stanie rzeczy sąd uznał, że stwierdzeniem nieważności należy objąć zaskarżone ustępy 2, 3, 4 i 5 § 5.

Trafnie też zarzucił Prokurator naruszenie prawa w odniesieniu do § 6 regulaminu, który zakazuje organizowania i przeprowadzania w porze nocnej, przez podmioty gospodarcze, bez indywidualnego zezwolenia Burmistrza, imprez rozrywkowych na wolnym powietrzu i w obiektach niespełniających warunków budynku w rozumieniu prawa budowlanego oraz wprowadza obowiązek właścicieli nieruchomości zapewnienia należytych warunków ciszy nocnej oraz eliminowania na terenie nieruchomości hałasu w godzinach od 22.00 do 6.00. Analizując te zapisy w kontekście przepisu upoważniającego sąd stwierdził, że u.c.p.g. nie zawiera delegacji do określania w regulaminie zasad organizowania imprez rozrywkowych przez podmioty gospodarcze, w szczególności zakazów w ich organizowaniu w określonych porach (pora nocna) i przy spełnieniu pewnych warunków (indywidualne zezwolenie Burmistrza), tym bardziej, że obowiązek uzyskania zezwolenia na organizację imprezy (masowej) wynika z ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Ponadto u.c.p.g. nie przewiduje podstawy do statuowania w regulaminie obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zapewnienia warunków ciszy nocnej i eliminowania hałasu w określonych godzinach, zaś zagadnienia związane z zakłócaniem spokoju lub porządku publicznego w porze wypoczynku nocnego podlegają regulacji art. 51 k.w. Zatem bezpodstawne jest nakładanie takiego obowiązku w regulaminie czystości, gdyż wynika on przede wszystkim z przepisów ustawowych.

Także kontrola legalności § 7 ust. 2 i 3 uchwały wykazała, że zgodnie z twierdzeniami Prokuratora postanowienia te naruszają prawo.



W myśl bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w regulaminie określa się wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Na jego podstawie Rada może więc określić w regulaminie warunki, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Przy czym organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą rady gmin mogą określać ogólne zasady dotyczące mycia pojazdów poza myjniami, jak np. zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości, jednakże art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie stanowi upoważnienia do ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części, a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Takie normy ograniczają w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań. Co więcej, posłużenie się w regulaminie pojęciem "drobnych napraw" stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 Zasad).

Podobnie wymóg dokonywania drobnych napraw w sposób "niepowodujący uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości" stanowi pojęcie niedookreślone i przeczy zasadzie pewności i określoności prawa, wkraczając zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 Kodeksu cywilnego. Rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego stanowiącej, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a tak można odczytywać przyjęte sformułowanie postanowienia.

Należy też wskazać, że ust. 2 § 7 odnoszący się do mycia nadwozi pojazdów dotyczy mycia pojazdów na własnej posesji, jak już natomiast podano, na mocy art. 4

ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Rada była upoważniona do ustalenia wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi, mających na celu ochronę środowiska i ludzi przed zagrożeniami zanieczyszczenia środowiska. Zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do wprowadzania dalszych ograniczeń ww. obowiązków i wskazywania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami (por. P. Ówiek, Czy gmina ma obowiązek wskazać w regulaminie utrzymania czystości miejsce mycia samochodów na terenie gminy, Lex/el). Z tego względu za przekraczające delegacje ustawową należy uznać również wskazanie, że mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na własnej posesji.

Odnosząc się w dalszej kolejności do treści § 9 ust. 1 pkt 1 i 2, należy wskazać, że przepis ten stanowił realizację delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 uprawniającej do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku warunków utrzymania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Jednakże, zdaniem sądu, również w tym wypadku doszło do przekroczenia upoważnienia zawartego w ustawie. Nie sposób bowiem uznać, aby obowiązek wrzucania do pojemników o określonych kolorach lub znaczeniach wyłącznie odpadów do nich przeznaczonych stanowił kwestię z zakresu "warunków utrzymania" pojemników, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w odpowiednim stanie, który oznacza pewne cechy użytkowe pojemnika. W przepisie tym chodzi zatem o zapewnienie takich okoliczności faktycznych, które spowodują, że pojemniki na odpady będą mogły być eksploatowane bez stwarzania zagrożeń dla osób zeń korzystających. Taką okolicznością nie jest natomiast obowiązek wrzucania odpadów do właściwych pojemników, gdyż stosowanie się do niego nie będzie wpływało na fakt, że pojemnik, do którego odpad zostanie wrzucony będzie pełnił swoją funkcję lub ją utraci, a jego eksploatacja nie będzie możliwa. Podobnie należy odnieść się do obowiązku zamykania pojemników wyposażonych w klapy, gdyż o ile przedostawanie się wód opadowych do wnętrza pojemnika może wpływać na jego cechy techniczne, a także bezpieczeństwo sanitarne (wyciekanie z pojemnika substancji pochodzących z odpadów po przelaniu pojemnika), to uchwalony bezwzględny obowiązek nie uwzględnia tych sytuacji, gdy pojemniki znajdują się w zamkniętych przestrzeniach do tego przeznaczonych.

Z naruszeniem delegacji ustawowej, zdaniem sądu, mamy też do czynienia w ust. 2 tego przepisu uchwały, który wprowadza odpowiedzialność materialną za uszkodzenie lub utratę pojemnika zaistniałe z winy właściciela nieruchomości. Odpowiedzialność ta nie stanowi ani warunków trzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.), ani realizacji obowiązku właściciela nieruchomości do wyposażenia nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy). Przepis ten nie uwzględnia bowiem faktu, że niektórzy właściciele mogą posiadać pojemniki zakupione na własny koszt, zatem bezpodstawne jest w tym wypadku ustalanie odpowiedzialności materialnej. Właściciel nieruchomości nadal bowiem jest zobowiązany do posiadania pojemnika (worka) na odpady utrzymanego w odpowiednim stanie i to ten obowiązek może podlegać weryfikacji. Z kolei w sytuacji, gdy pojemniki dostarcza firma odbierająca odpady, która w takim wypadku jest ich właścicielem, kwestie związane z naprawą uszkodzonych pojemników czy ustawieniem nowych powinna regulować umowa z tym podmiotem, a nie akt prawa miejscowego. Natomiast jeżeli to gmina zakupiła pojemniki i udostępniła je (odpłatnie/nieodpłatnie) właścicielom nieruchomości, ale bez przeniesienia praw własności na właścicieli nieruchomości, to ma ona wprowadzić prawo dochodzenia roszczeń z tytułu powstania szkody, ale ich podstawą nie są przepisy prawa miejscowego – regulamin utrzymania czystości, ale regulacje Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 415.

Wobec tego brak jest podstaw do nakładania w regulaminie odpowiedzialności materialnej właścicieli nieruchomości za uszkodzenie czy utratę pojemników tym bardziej, że nie jest określony jej wymiar.

Wreszcie zasadnie Prokurator kwestionuje § 9 ust. 3 regulaminu, który wprowadza zakaz umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne gorącego popiołu. Postanowienie to w sposób oczywisty wykracza poza upoważnienie ustawowe, wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz jest sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g., który zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Kwestie objęte dyspozycją § 9 ust. 3 regulaminu zostały bowiem uregulowane w przepisach odrębnych, przede wszystkim zaś w

ustawie o odpadach, która w art. 23 ust. 1 wprowadza generalną zasadę, że odpady są zbierane w sposób selektywny, jak również reguluje sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów. Natomiast rada gminy jest adresatem obowiązków wymienionych w art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, co należy do obowiązkowych zadań własnych gminy w ramach których gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności m.in. ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (pkt 5). Przepis art. 1a u.c.p.g. w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, odsyła też do ustawy o odpadach.

W związku z tym, wprowadzanie w regulaminie dodatkowych zakazów jest nieuprawnione, gdyż w stosunku do odpadów innych, niż komunalne i nieczystości ciekłe zasady postępowania określają przepisy odrębne. Zatem przewidziany w kontrolowanym akcie zakaz umieszczania w pojemnikach na odpady komunalne, gorącego popiołu, stanowią dodatkowe, nieuprawnione postanowienia regulaminu i z tego względu powinny zostać wyeliminowane z porządku prawnego.

Odnosząc się do § 10 uchwały w pierwszej kolejności należy wskazać, że w ust. 1 przewidziano, iż pojemniki/worki do zbierania gromadzenia odpadów komunalnych na nieruchomości należy umieścić w miejscu wyodrębnionym umożliwiającym segregację odpadów, dostępnym dla pracowników uprawnionego przedsiębiorcy wywożącego odpady, od strony drogi dojazdowej, bez konieczności otwierania bram i wchodzenia na teren nieruchomości. Treść tego przepisu wkracza więc w materię właściwą dla umów cywilnoprawnych, jak też wbrew zasadzie równości wobec prawa pomija sytuacje, gdy dany podmiot jest zainteresowany otwieraniem wejścia na teren nieruchomości (por. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w CBOSA). Wyeliminowaniu z tych przyczyn podlegał wskazany przepis w całości, gdyż punkty 2 i 3 § 10 regulaminu odwołując do braku możliwości wynikających z punktu 1, także wkraczają w materię umowną. Ponadto przewidziany w ust. 1 pkt 2 obowiązek uzgodnienia z właścicielem innej nieruchomości zasad usytuowania na niej pojemników lub worków, gdy właściciel nie ma możliwości zapewnienia miejsca gromadzenia odpadów na terenie własnej

nieruchomości, nie wynika z delegacji ustawowej i ogranicza swobodę umów, narzucając jej treść. Narusza to prawa także ww. osoby trzeciej.

Ustęp 1 pkt 3 dodatkowo określając szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów wkracza w kwestie regulowane w przepisach innych ustaw, np. w ustawie z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r., poz. 110) oraz treści § 23 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Natomiast kwestie związane opróżnianiem pojemników przez właściwą jednostkę w tym związane z wystawieniem pojemników w konkretnym dniu w sposób umożliwiający dostęp do niego, winno być ewentualnie uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. Podobne uwagi należy poczynić w odniesieniu do ust. 2 omawianego przepisu uchwały, bowiem również on wskazując, że rozmieszczenie na drogach publicznych nie powinno blokować ruchu kołowego i pieszego wkracza w zakres uregulowań ustawy o odpadach.

Wreszcie należy stwierdzić, że brak w ustawie upoważnienia do określenia, iż po odbiorze odpadów pojemniki należy niezwłocznie umieścić na terenie nieruchomości, do której przynależą. W szczególności uprawnienie do wskazania czasu usunięcia pojemników nie stanowi realizacji art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., a także nie uwzględnia ono faktu, że ze względu na godziny odbioru odpadów – nawet znane wcześniej i dokonywane zgodnie z harmonogramem – i fakt, że w tym czasie właściciel może nie być obecny na nieruchomości, nie będzie możliwe zabranie pojemników z miejsca wystawienia w sposób określony regulaminem.

Podobnie w całości zasadne okazały się zarzuty Prokuratora dotyczące § 13, który odnosi się do obowiązków właścicieli niepodłączonych do systemu kanalizacji sanitarnej zarówno posiadający przydomowe oczyszczalnie ścieków jak i nieposiadający, w zakresie usuwania nieczystości ciekłych. Uprawnienie dla gminy do regulowania tej kwestii wynika z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., przy czym zgodnie z wolą ustawodawcy regulamin powinien określać wyłącznie zasady częstotliwości i sposobu pozbywania się tych nieczystości. Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada przekroczyła ww. upoważnienie, albowiem w ust. 1 wskazała, że należy wykonywać ten obowiązek "systematycznie, nie dopuszczając do przepełnienia się urządzeń gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na terenie nieruchomości". Podobnie ust. 2 tego przepisu zobowiązuje właścicieli nieruchomości do systematycznego usuwania osadów z osadników. W

ocenie sądu, taki sposób sformułowania "częstotliwości i sposobu" pozbywania się ww. odpadów nie realizuje prawidłowo upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. ze względu na jego niejednoznaczność.

Także wskazany w ust. 2 obowiązek usuwania osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków i jej eksploatacji zgodnie z instrukcją eksploatacji oczyszczalni narusza art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. Taka regulacja zdaniem sądu nie realizuje upoważnienia do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości, gdyż instrukcja obsługi, która nie jest aktem prawnym, nie może zastępować powszechnie obowiązującego na terenie gminy prawa miejscowego w zakresie częstotliwości opróżniania tych zbiorników. Taki przepis jest też nieprecyzyjny ze względu na różnorodność zbiorników przydomowych oczyszczalni, w szczególności ich różną pojemność, od której uzależniona jest częstotliwość ich opróżniania. Ponadto, posiadacze oczyszczalni przydomowych mogą nie dysponować instrukcjami ich eksploatacji i opróżniać je z osadów ściekowych według swego uznania (por. wyrok WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 123/19; WSA w Warszawie z 2 lipca 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1199/20, dostępne w CBOSA).

Przepisy ustawy upoważniającej nie stanowiły też podstawy do wprowadzenia w regulaminie zakazu samodzielnego opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. właściciele nieruchomości przyłączają nieruchomość do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub wyposażają nieruchomość w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Z pkt 3b wskazanego przepisu wynika, że pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości nieczystości ciekłych następuje w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zatem Rada Miejska, która reguluje powyższą kwestię w akcie prawnym wydanym na podstawie art. 4 ust. 2 u.c.p.g., wykracza poza upoważnienie ustawowe, co stanowi przyczynę stwierdzenia nieważności.

Z kolei zapis, że nieczystości ciekłe powinno odbywać się przez przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport do stacji zlewnej stanowić może wyłącznie informację dla wytwórców nieczystości, albowiem to, jakie wymagania musi spełnić przedsiębiorca wykonujący te usługi, nie jest od nich zależne. Ponadto obowiązek zawarcia przez właściciela nieruchomości umowy w sprawie odbioru nieczystości

ciekłych z odpowiednim podmiotem wynika wprost z art. 6 ust. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Postanowienia § 13 ust. 4 regulaminu stanowią zatem niedopuszczalne powtórzenie i przekroczenie regulacji ustawowej. Regulacja ustawowa w tym zakresie jest kompletna i nie wymaga powtórzenia i modyfikacji w akcie prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy konieczne stało się stwierdzenie nieważności całego § 13, jak domagał się tego Prokurator.

Sąd jako zasadny ocenił także zarzut skierowany do § 17 uchwały, albowiem regulacja ta została uchwalona z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W przepisie tym Rada zawarła bowiem zakaz wprowadzenia zwierząt na tereny placów zabaw przez cały rok oraz na plaże i kąpieliska w okresie od 1 maja do 30 września, za wyjątkiem oznakowanych miejsc dopuszczających wprowadzenie psów na plaże przez cały rok. Sąd podziela w tym zakresie swoje dotychczasowe stanowisko, że nakładanie w uchwale rady miasta obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest co do zasady zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, jednakże przepis ten nie może być odczytywany jako upoważnienie do wprowadzenia generalnego zakazu, którego adresatem są osoby utrzymujące zwierzęta domowe, dotyczącego wyprowadzania zwierząt domowych m.in. na tereny placów zabaw i urządzonych miejsc przeznaczone do zabaw dla dzieci, placówek handlowych i gastronomicznych, cmentarzy. Wskazana delegacja ustawowa uprawnia organ uchwałodawczy określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie daje radzie kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc.

Wreszcie, dokonując oceny kwestionowanego § 18 ust. 1 uchwały, sąd dostrzegł konieczność eliminacji z obrotu prawnego również tego przepisu. Odnosi się on do wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, przy czym podstawą jego uchwalenia był art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., a nie jak błędnie wskazał Prokurator art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulacja ta przewiduje natomiast, że w regulaminie określa się wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Jednakże, zdaniem sądu, w nakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich w pomieszczeniach zamkniętych lub na terenie ogrodzonym nieruchomości, skutecznie zabezpieczonych przed ich samodzielnym wydostaniem się wykracza poza ww. upoważnienie ustawowe. Przede wszystkim obowiązek ten jest niesprecyzowany, albowiem trudno jest przewidzieć, jakie działania stanowią "skuteczne" zabezpieczenie przez samodzielnym wydostaniem się zwierząt poza pomieszczenie, w którym są zamknięte lub teren ogrodzony. Takie sformułowanie nie uwzględnia sytuacji, niezależnych od właściciela, kiedy zwierzęta przy zastosowanych środkach ostrożności wydostaną się na zewnątrz (np. na skutek spłoszenia), co wiązać się będzie z naruszeniem przez właściciela regulaminu czystości.

Ponadto przypomnieć należy, że zgodnie z § 6 Zasad techniki prawodawczej wymagane jest takie redagowanie przepisów aktów normatywnych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy. Zdaniem sądu, w odniesieniu do użytego w § 18 ust. 1 regulamin, ze względu na użyty w nim zwrot "skutecznie" nie sposób stwierdzić, aby spełniał on



wymagania poprawnej legislacji. Co więcej, nakaz zachowania środków ostrożności przy utrzymywaniu zwierząt wynika z art. 77 k.w. który w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia kontrolowanego regulaminu przewidywał karę ograniczenia wolności, karę grzywny do 1000 zł albo karę nagany niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, także zwierzęcia gospodarskiego.

Mając to wszystko na uwadze, wobec zasadności stawianych w skardze zarzutów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej z 30 lipca 2019 r. w części dotyczącej § 2, § 3 pkt 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, § 5 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, § 6 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 2 i ust. 3, § 9, § 10 ust. 1 i ust. 2, § 13, § 17 oraz § 18 ust. 1 tej uchwały.

W niniejszej sprawie sąd orzekał na posiedzeniu niejawnym na podstawie § 1 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 49/2020 Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wstrzymania przyjmowania interesantów i ograniczenia obsad kadrowych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku w związku z istotnym zagrożeniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2. Na mocy tych przepisów z dniem 19 października 2020 r. odwołano rozprawy, utrzymując działalność orzeczniczą sądu w trybie rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych. W związku z tym sprawy wyznaczone do rozpatrzenia na rozprawie skierowano do załatwienia na posiedzeniu niejawnym w trybie art. 15<sup>zzs</sup> 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, z późn.zm.). Z uwagi na to, że rozprawa w niniejszej sprawie została wyznaczona na dzień 4 listopada 2020 r., została ona objęta postanowieniami ww. zarządzenia i zarządzeniem sędziego z 20 października 2020 r. skierowana do rozpoznania na posiedzenie niejawne, o czym strony zostały powiadomione.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność

SPECJALISTA  
*Izabela Adamowicz*  
Izabela Adamowicz