

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn - Pt 8 <sup>00</sup> - 16 <sup>00</sup>	Pn - Pt 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup>	Pn - Pt 8 <sup>00</sup> - 16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	ePUAP awsa_waw/SkrytkaESP
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie <a href="http://etr.warszawa.wsa.gov.pl">http://etr.warszawa.wsa.gov.pl</a>			

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
WYDZIAŁ IV  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

Biurowo Rady Miejskiej

WRL YNEI 2  
dn. 20.01.2021 r.

*M. Kowalski*

Dnia 5 stycznia 2021 r.  
Sygn. akt IV SA/Wa 2246/20

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

Burmistrz Błonia  
ul. Rynek 6  
05-870 Błonie

*Reclun RM*  
*20.01.2021*

*[Signature]*

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 4 stycznia 2021 sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 17 grudnia 2020 r. wydanego na posiedzeniu niejawnym.

### POUCZENIE

- 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 S.A. (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, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku jest równoznaczne z wniesieniem go do Sądu. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
- Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
- Skarga kasacyjna 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 lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.
- 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 określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r. poz. 1257, z późn. zm.). Złożenie tego wniosku nie przerywa biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

*[Signature]*  
M. Kowalski  
Stary Sędzią Sądowy

5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl/>.
6. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swego miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, 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 p.p.s.a.).

#### **POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORECZANIA 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 zawiadomić 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.).
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.).

*„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.*

*§ 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.”*

Sygn. akt IV SA/Wa 2246/20



WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Grzegorz Rząsa

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Gołat

Sędzia WSA Piotr Korzeniowski (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 grudnia 2020 roku  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie  
na uchwałę Rady Miejskiej w Błoniu  
z dnia 18 maja 2015 roku nr VIII/66/15  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**



Na oryginale własne podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marcin Trzbiński

Stary Sędziowski

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Błoniu (dalej: organ, Rada) na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399) w zw. z art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i 42 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) po zasięgnięciu opinii państwowego inspektora sanitarnego, podjęła uchwałę nr VIII/66/15 z 18 maja 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie w brzmieniu załącznika do uchwały.

W piśmie z 11 września 2020 r. Prokurator Okręgowy w Warszawie (dalej: Skarżący, Prokurator) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: Sąd) na powołaną wyżej uchwałę, zaskarżając ją w całości wraz ze stanowiącym załącznik do zaskarżonej uchwały „Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie na terenie miasta i gminy Błonie”, (dalej: Regulamin) w brzmieniu uwzględniającym zmiany wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr IX/76/15 z 8 czerwca 2015 r. (Dz.U. Woj. Maz. z 23 lipca 2015 r. poz. 6515) oraz uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr XXI/190/16 z 5 września 2016 r. (Dz.U. Woj. Maz. z 13 października 2016 r. poz. 8852), a także uchwałą Rady Miejskiej w Błoniu nr XXXV/289/17 z 22 maja 2017 r. (Dz.U. Woj. Maz. z 30 czerwca 2017 r. poz. 5687), który to „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Błonie”, stanowi załącznik do ww. uchwały.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił:

1. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia skarżonej uchwały (dalej: u.c.p.g.) w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.), w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej: z.t.p.) przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 1.1. ust. 1 pkt b Regulaminu obowiązku zbierania odpadów niepodlegających selektywnemu zbieraniu do pojemników o wielkości i liczbie



uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b upoważnia jedynie do uzależnienia wielkości i liczby pojemników od liczby osób z nich korzystających.

2. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g., w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 w zw. z § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 2 pkt 1, 6, 7, 13, 17, Regulaminu obowiązku przyjęcia i zgodnie z przeznaczeniem używania pojemników i worków do prowadzenia selektywnej zbiórki, w tym gromadzenia w nich odpadów, szczelnego ich zamykania, gromadzenia w nich sprząniętych z chodników liści oraz w § 6 obowiązku dysponowania workami o określonych wymaganiach jakościowych i pojemnościowych, w określonej liczbie i o określonych kolorach podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do nakładania obowiązku używania do prowadzenia zbiórki odpadów worków, gdyż ustawa wskazuje jedynie na prowadzenie zbiórki odpadów w pojemnikach.

3. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 1.1. pkt 2 ust. b Regulaminu obostrzeń dotyczących właścicieli zwierząt domowych oraz powtórzenie i modyfikację regulacji ustawowych zawartych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.) i przepisach Kodeksu wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm., dalej: k.w.) przez wprowadzenie obowiązku wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny do tego dopuszczone podczas gdy art. 4 ust 2 pkt 6 u.c.p.g. nie daje podstaw do ograniczania miejsc, w których mogą być wyprowadzane zwierzęta domowe jedynie do tych wskazanych w regulaminie.

4. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 1.1. ust. 3 pkt a Regulaminu obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia po opadach błota śniegu, lodu z powierzchni chodników także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne podczas gdy przepis ten stanowi modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 4 ust 2 pkt 1 lit. b i k.w. oraz narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

5. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i umożliwienie w § 1.1. ust. 5 Regulaminu mycia jedynie nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. nie umożliwia wprowadzenia ograniczenia co do jedynie nadwozi samochodów.

6. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i umożliwienie w § 1.1. pkt 6 Regulaminu dokonywania jedynie drobnych napraw pojazdów, których rodzaje zostały wymienione, w sytuacji gdy u.c.p.g. nie umożliwia wprowadzenia ograniczenia w powyższym zakresie napraw jedynie do określonych napraw drobnych.

7. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i umożliwienie w § 1.1. ust. 6 Regulaminu dokonywania naprawy pojazdów poza warsztatami wyłącznie jeżeli są to naprawy, które nie łączą się z uciążliwością dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, w sytuacji gdy u.c.p.g. nie daje podstaw do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości.

8. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i umożliwienie w § 1.1. ust. 5 pkt a Regulaminu mycia pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie nieruchomości niesłużących do użytku publicznego, tylko pod warunkiem, że wykonywane jest to na utwardzonej ich części, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie umożliwia wprowadzenia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości.

9. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 5 ust. 1 pkt d, ust. 5 oraz ust. 7 Regulaminu i określenie konkretnej pojemności pojemników i kontenerów przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, a także konkretnej pojemności pojemników z uwagi na zróżnicowaną ilość i morfologię odpadów, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. upoważnia radę gminy jedynie do

określenia minimalnej pojemności pojemników, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych.

10. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 134 w zw. z § 135 i § 118 w zw. z § 143 z.t.p. przez powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację wykraczającą poza ramy delegacji ustawowej w § 1.1. ust. 4 Regulaminu kwestii dotyczących uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości stanowiącej powtórzenie treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z nieuprawnioną modyfikacją dotyczącą miejsc parkowania samochodów oraz oddzielonych od nieruchomości pasem zieleni.

11. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 134 w zw. z § 135 i § 118 w zw. z § 143 z.t.p. przez powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację wykraczającą poza ramy delegacji ustawowej w § 9 Regulaminu kwestii dotyczących wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych na zasadach opisanych w Regulaminie oraz wyznaczenie na terenie nieruchomości miejsca na pojemniki/worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie go w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

12. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez ustanowienie w § 2 ust. 3 Regulaminu obowiązku prowadzenia selektywnego zbierania wymienionych odpadów, podczas gdy o tym, czy odpady będą zbierane w sposób selektywny decyduje na zasadzie dobrowolności właściciel nieruchomości.

13. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 22 pkt 3 Regulaminu na posiadaczy psów szeregu obowiązków i ograniczeń co stanowi powtórzenie i jednocześnie modyfikację regulacji ustawowych zawartych w u.o.z. i k.w. oraz narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

14. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 6 w zw. z § 143 z.t.p. przez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 13 ust. 2 pkt h Regulaminu obowiązku natychmiastowego usuwania przez właścicieli

zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych, bez doprecyzowania, o jakie zanieczyszczenia chodzi.

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi rozwinięto treść postawionych zarzutów przedstawiając argumenty potwierdzające według skarżącego ich zasadność.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Błoniu (dalej: Rada) wniosła o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Rada wskazała, że zapisany w § 1.1. ust. 1 pkt b Regulaminu obowiązek zbierania odpadów niepodlegających selektywnemu zbieraniu do pojemników o wielkości i liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości u swojej podstawy miał założenie, że każdy z mieszkańców nieruchomości może korzystać z tych pojemników i w związku z tym ich liczba i wielkość powinny być dostosowane do potencjalnej liczby mieszkańców, którzy mogą z nich korzystać. Także opłata za gospodarowanie odpadami jaką płać właściciele nieruchomości uzależniona jest od ilości osób zamieszkujących. Ponadto liczba osób korzystających z pojemników jest bezsprzecznie tożsama z liczbą mieszkańców danej nieruchomości. Wszak z pojemników na danej nieruchomości korzystają tylko mieszkańcy tej nieruchomości. Ponadto zapisy tego punktu miały na celu pomóc właścicielom nieruchomości przy wyposażaniu w pojemniki tak aby były one wystarczające na potrzeby mieszkańców nieruchomości.

Według Rady, nie ma przeciwwskazań, aby w przypadku zabudowy jednorodzinnej worki mogły być rozumiane tożsamo z pojemnikami do zbierania odpadów komunalnych. Worki takie muszą oczywiście spełniać odpowiednie warunki, aby gromadzenie w nich odpadów było bezpieczne z punktu widzenia ochrony środowiska. Takie warunki zostały w Regulaminie określone.

Zapisany w § 1.1. pkt 2 ust. b regulaminu obowiązek wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny do tego dopuszczone należy rozumieć jako możliwość korzystania ze wszystkich terenów z wyjątkiem terenów lub obiektów, do których psów i innych zwierząt domowych wyprowadzać nie wolno. Regulamin w §13 pkt 2 ust. g określa krótki katalog obiektów, do których psów i innych zwierząt domowych wprowadzać nie wolno, z wyłączeniem z tego katalogu obiektów przeznaczonych dla zwierząt. Zatem, uchwała nie ogranicza miejsc, w które mogą być wyprowadzane zwierzęta domowe jedynie do tych wskazanych w Regulaminie.



Zapisany w § 1.1. pkt 3 ust. a Regulaminu obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia po opadach: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników, a także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne..., nie oznacza obowiązku natychmiastowego działania, a jedynie działania niezwłocznego, czyli realizowanego bez zbędnej zwłoki.

Zapisaane w § 1.1. ust. 5 warunki odnoszą się do mycia także nadwozi samochodów, a nie do jedynie nadwozi samochodów. Należy rozumieć, że nie są ustalone żadne obostrzenia dotyczące innych części składowych pojazdów. Regulamin w żadnym punkcie nie zakazuje mycia pozostałych części składowych samochodów. Zapisy § 1.1. ust. 6 mają chronić okolicznych mieszkańców przed uciążliwością prowadzonych napraw oraz przeciwdziałać prowadzeniu działalności polegającej na naprawach pojazdów bez rejestracji takiej działalności.

Ograniczenie zawarte w § 1.1. ust. 5 pkt a Regulaminu dotyczące mycia nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie nieruchomości niesłużącej do użytku publicznego, tylko pod warunkiem, że wykonywane jest to na utwardzonej ich części ma chronić glebę przed przedostawaniem się do niej zanieczyszczeń.

W § 5 ust. 1 pkt d, Regulamin określa minimalną pojemność pojemników specyfikując również inne typowe stosowane w gospodarce odpadami pojemności powyżej wartości minimalnej. Zbieranie odpadów w pojemnikach o typowej pojemności jest istotne ze względu na dopasowanie parku samochodowego przeznaczonego do opróżniania pojemników.

W § 1.1. ust. 4 przywołując art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy opisano dokładnie obowiązki właściciela posesji wyjaśniając, że nie jest on obowiązany do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodnika o ile dopuszczony jest na tym chodniku płatny postój lub parkowanie oraz gdy chodnik nie przylega bezpośrednio do granicy nieruchomości. Nie ma w tym punkcie Regulaminu sformułowania „miejsca parkingowe”.

W § 9 ust 5 opisane są pożądane warunki jakim odpowiadać powinno miejsce usytuowania pojemników „na terenie nieruchomości, w miejscu widocznym, trwale oznaczonym, na wyrównanej, najlepiej utwardzonej, powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota. Takie usytuowanie pojemników umożliwia skuteczny odbiór odpadów przez służby do tego powołane.

Regulację zawartą w § 2 ust. 3 sformułowano w oparciu o zapis art. 4 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w jej brzmieniu w dacie uchwalania Regulaminu.

Zastosowany w § 13 ust. 1 pkt b zapis „wykluczający dostęp osób trzecich” miał zabezpieczyć osoby, które z racji pełnionej funkcji (np. Straż Miejska) muszą wejść na teren posesji przed niebezpieczeństwem ataku ze strony zwolnionego ze smyczy psa.

Zapisany w § 13 ust. 2 pkt h obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych itp., jest jasny i zrozumiały zarówno dla mieszkańców gminy jak i służb miejskich.

Zdaniem Rady, przedstawione i szeroko uzasadnione przez Prokuratora w skardze kwestie dotyczące przedmiotowego Regulaminu są dla jako lokalnego prawodawcy istotne i pouczające przy tworzeniu aktów prawa miejscowego. Jednocześnie obecnie, kiedy podjęta została uchwała z 9 marca 2020 r. o nowym Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, stwierdzenie nieważności uchwały nr VIII 66/15 nie prowadziłoby do nowych zmian oraz tworzenia nowej uchwały, gdyż zaskarżona uchwała straciła już moc obowiązującego prawa.

Według Rady, skarżący odnosi się w skardze tylko do jednej uchwały, natomiast dalsze zmiany do uchwały nr VIII/66/15 nie były, jak podaje skarżący, poddane analizowaniu. Dlatego ewentualne orzeczenie o stwierdzeniu jej nieważności stworzyłoby stan, gdzie pozostałyby w obrocie prawnym zmiany do uchwały bez pierwotnej uchwały Rady Miejskiej w Błoniu i od strony lokalnej nie racjonalne.

Ewentualne orzeczenie nieważności w całości ww. uchwały Rady Miejskiej w Błoniu, spowodowałoby, że przez okres około trzech lat (2015-2018) na terenie gminy Błonie nie obowiązywałyby żadne regulacje prawne dotyczące utrzymania czystości i porządku. Było by to sprzeczne z szeroko rozumianym interesem społecznym oraz zasadami współzycia społecznego i mogło by spowodować poważne komplikacje prawne dla organów samorządu i mieszkańców gminy Błonie.

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

Skarga jest zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Skargę na przedmiotową uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a, p.p.s.a. można wnieść w każdym czasie, wobec tego prokuratora nie obowiązuje termin określony w art. 53 § 3 p.p.s.a.

Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze, w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. 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 stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) mianem „rudymmentarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów

konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Załasiński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Uchwała podlega ocenie, nawet jeżeli została uchylona, z uwagi na wywoływanie przez nią skutków prawnych.

Skarżący Prokurator słusznie uwzględnił dwie podstawowe dyrektywy, którymi powinien kierować się organ przy kreowaniu przepisów prawa miejscowego: zasadę praworządności oraz jasności przepisów prawa, jako pochodną zasady pewności prawa i poprawnej legislacji. Konstytucyjna zasada określoności regulacji prawnych, wywodzona jest 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). Określona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, aby akt prawa miejscowego czynił zadość upoważnieniu ustawowemu i nie tylko nie przekraczał jego zakresu, ale także w pełni i zgodnie z prawem je realizował.

Akty prawa miejscowego, do których należy zaskarżona uchwała zawierająca wskazany regulamin utrzymania czystości i porządku, w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień, zawartych w ustawie.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej.

Jednym z kanonów tworzenia prawa, wynikających z zasady praworządności jest niewątpliwie reguła, wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl



której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa, wynikająca z art. 118, w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. IV SA/Po 431/11, dostępne: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl), dalej: CBOSA). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku niezachowania 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Tekst uchwały powinien posługiwać się językiem dostatecznie jasnym i takim, ażeby intencje prawodawcze były dla adresatów norm zrozumiałe.

Niedookreślenia w aktach prawa miejscowego oraz przyjęcie wyrażen bez ich dookreślenia lub precyzyjnego recypowania z aktów prawnych wyższego rzędu, może wprowadzać nieścisłości interpretacyjne. Tymczasem z wymogu zachowania zasady dobrej legislacji, wyprowadzanej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji jako zasady pochodnej, wprowadza do

systemu prawa na poziomie prawa miejscowego rozwiązanie, którego możliwość zrealizowania nasuwa poważne wątpliwości, co może również wpływać na trudności w interpretacji tych przepisów, powodując niedopuszczalną - w kontekście zasady dobrej legislacji - niejasność legislacyjną. Zasada poprawnej legislacji zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (por. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277; W. Sokolewicz, uwaga 36 in fine do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom 5, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 48). Odnosi się ona do wszelkich regulacji, w szczególności tych, które kształtują pozycję prawną podmiotów konstytucyjnych praw i wolności (zob. wyrok z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Wynika z niej obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny oraz komunikatywny oraz z poszanowaniem praw nabytych (por. wyrok pełnego składu z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51).

Lokalnemu prawodawstwu, mimo stosunkowo dużej swobody nie przypisuje się samoistnego charakteru. Tylko bowiem organy władzy ustawodawczej mogą samoistnie stanowić normy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie inne organy, a więc i organy samorządu terytorialnego mogą je stanowić tylko z upoważnienia ustawy, muszą się legitymować wyraźnie udzielonym upoważnieniem, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. 2007, s. 87). Nie ulega wątpliwości, że akty prawa miejscowego nie mogą samodzielnie regulować materii ustawowych, a ingerencja administracji w sprawach objętych materią ustawową jest dopuszczalna tylko w wypadku wyraźnego upoważnienia przez ustawę i to na tyle szczegółowego, że rola prawodawcy podustawowego ograniczać się powinna wyłącznie do dopełnienia regulacji zastrzeżonej dla ustaw, jedynie uzupełnienia tego, co zostało już uregulowane w ustawie i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tych praw i wolności, dla których zastrzeżono wyłączność ustawową. Akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, muszą być niesprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której zostały wydane, ale także z konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii.

Odnosząc się do szczegółowych zakwestionowanych przepisów zaskarżonego aktu stwierdzić należy, że zasadnie Prokurator wskazał, że część uregulowań Regulaminu pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa, gdyż została unormowana z przekroczeniem ustawowego upoważnienia bądź w sposób niepełny realizuje delegację ustawową.

Zasadnicza część zarzutów Skarżącego, której zasadność uznał Sąd dotyczyła w pierwszej kolejności nieprawidłowego określenia w Regulaminie obowiązków właścicieli nieruchomości oraz mieszkańców gminy. Uznając zasadność tych zarzutów wskazać należy, że w piśmiennictwie wyjaśniono, że „Charakteryzując pojęcie obowiązku jako elementu normy prawnej należy wskazać, że: 1) zachodzi tu brak możliwości wyboru określonego postępowania ze strony adresata obowiązku, przeciwnie istnieje nakaz lub zakaz określonego postępowania; 2) obowiązek zawsze wynika z prawa w znaczeniu przedmiotowym lub inaczej mówiąc - nie ma obowiązku bez normy; 3) w przypadku sporu, konieczność wskazania podstawy prawnej, z której wynika obowiązek określonego postępowania obywatela, ciąży na organie państwowym żądającym wykonania tegoż obowiązku przez obywatela 4) na państwie ciąży powinność podjęcia starań w celu zapewnienia realizacji obowiązków przez obywatela, przy czym idzie tu o zabezpieczenie interesu ogólnospołecznego, jak i innych obywateli”. (por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa, Poznań 1976, s. 124-125).

W drugiej kolejności część zarzutów, której Sąd uznał za zasadne dotyczyła pojęć nieostrych, które zostały zawarte w regulaminie. W piśmiennictwie wskazuje się, że „Oceniając poprawność decyzji ustawodawcy o posłużeniu się zwrotami niedookreślonymi (pojęciami nieostrymi), można, oczywiście, kwestionować to, czy ustawodawca trafnie wybrał sytuacje dla tego rodzaju kompetencji i czy powinien tę kompetencję dać akurat takiemu a nie innemu organowi. Organami stosującymi prawo bywają zarówno sądy (i to będzie reguła, z uwagi na powszechność kontroli sądowej), jak i organy administracji. Nie jest bez znaczenia, jakiemu podmiotowi przyznaje się kompetencję wypełniania treścią zwrotów niedookreślonych. Istnienie zwrotów niedookreślonych daje organom stosującym prawo (z reguły powinno to dotyczyć sądów) większą swobodę i kompetencję interpretacyjną”. (por. E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PIP 2011 nr 7-8, s. 18). Zakwestionowane przez Sąd pojęcia nieostre w treści Regulaminu wymagają skonkretyzowania w postaci dokładnej i wyczerpującej argumentacji,

której nie było w przepisach Regulaminu. Pojęcia nieostre, które występują w zakwestionowanej przez Sąd treści Regulaminu mają charakter klauzul generalnych, co powoduje, że ich treść powinna być oceniana w realiach konkretnej sytuacji np. właściciela nieruchomości. Należy jednocześnie wyjaśnić, że zakwestionowane przez Prokuratora w treści Regulaminu pojęcia nieostre mają szeroki zakres znaczeniowy. Pojęcia nieostre występujące w przedmiotowym Regulaminu, obligują do przeprowadzenia wnikliwej oceny okoliczności konkretnej sprawy. Zakwestionowane przez Prokuratora określenia nieostre w Regulaminie odnoszą się wprost do sytuacji właściciela nieruchomości lub mieszkańca gminy i dotyczą ich obowiązków prawnych wynikających z przepisów Regulaminu. Wprowadzenie w Regulaminie pojęć nieostrych budzi uzasadnione obawy Skarżącego związane z zapewnieniem realizacji interesu publicznego w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II. 1 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 1 lit. b Regulaminu przekroczono delegację ustawową przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania odpadów niepodlegających selektywnemu zbieraniu do pojemników o wielkości i liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości. Przedstawiona wyżej treść Regulaminu jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p., gdyż regulacja ta wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalne nałożenie na mieszkańców gminy obowiązku zbierania odpadów do pojemników w wielkości i liczbie uzależnionej od liczby mieszkańców nieruchomości, podczas gdy ustawa umożliwia różnicowanie liczby i wielkość worków jedynie od liczby osób z nich korzystających. Kwestionowany w pkt II.1 petitum skargi przepis Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem § 134, §135 w zw. z § 143 z.t.p. Przez jego wprowadzenie do Regulaminu doszło do naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać zamieszczona w zaskarżonej uchwale, a ponadto w jej ramach dokonano nieuprawnionej modyfikacji treści przywołanych przepisów u.c.p.g.

Zasługuje na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II.2 petitum skargi, ponieważ w § 2 pkt 1, 6, 7, 13, 17 Regulaminu, przekroczono delegację ustawową przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przyjęcia i zgodnie z przeznaczeniem używania pojemników i worków do prowadzenia selektywnej zbiórki,



w tym gromadzenia w nich odpadów, szczelnego ich zamykania, gromadzenia w nich sprzątniętych z chodników liści oraz w §6 obowiązku dysponowania workami o określonych wymaganiach jakościowych i pojemnościowych, w określonej liczbie i o określonych kolorach. Uchwalenie wskazanych wyżej przepisów Regulaminu jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p., gdyż regulacja ta wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalne nałożenie na mieszkańców gminy obowiązku używania do prowadzenia zbiórki odpadów worków, podczas gdy ustawa wskazuje jedynie na prowadzenie zbiórki odpadów w pojemnikach. Wskazane w pkt II.2 petitum skargi przepisy Regulaminu wydane zostały z istotnym naruszeniem § 134, §135 w zw. z § 143 z.t.p. Uchwalenie ww. przepisów Regulaminu spowodowało naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać zamieszczona w zaskarżonej uchwale, a ponadto w jej ramach dokonano nieuprawnionej modyfikacji treści przywołanych przepisów u.c.p.g.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II.3 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 2 lit. b Regulaminu przekroczono delegację ustawową oraz obostrzenia dotyczące właścicieli zwierząt domowych zawarte w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.) i przepisach Kodeksu wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm., dalej: k.w.). Przekroczenie delegacji ustawowej dotyczy wprowadzenia w Regulaminie obowiązku wyprowadzania psów i innych zwierząt domowych na tereny do tego dopuszczone. Zaskarżony przez Prokuratora przepis Regulaminu wskazany w pkt II.3 petitum skargi jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. gdyż regulacja Regulaminu wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalne nałożenie na mieszkańców gminy obowiązku naruszającego konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Wskazany w pkt II.3 skargi przepis Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem § 134, §135 w zw. z § 143 z.t.p. Doszło również do naruszenia art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać zamieszczona w zaskarżonej uchwale, a ponadto w jej ramach dokonano nieuprawnionej modyfikacji treści przywołanych przepisów u.c.p.g.

Zasługiwał na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II.4 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 3 lit. a Regulaminu przekroczone delegację ustawową przez nałożenie obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia po opadach błota śniegu, lodu z powierzchni chodników także części nieruchomości pełniących funkcje komunikacyjne. Uchwalenie ww. przepisu Regulaminu jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. gdyż regulacja ta wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 4 ust 2 pkt 1 lit. b. Nałożone na właścicieli nieruchomości obowiązki są nie tylko zbyt daleko idące, ale też czynią wykonanie tego rodzaju obowiązku niewykonalnym. Zakładają bowiem, że właściciel czy użytkownik nieruchomości niezależnie od innych obowiązków niezwłocznie po wystąpieniu opadów uprzątnie je. Powyższe, czyniłoby przedmiotowy przepis Regulaminu w praktyce niewykonalnym. Skarżony przepis został wydany z istotnym naruszeniem § 134, §135 w zw. z § 143 z.t.p. Przez jego wprowadzenie doszło również do naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać wprowadzona w zaskarżonej uchwale, a ponadto w jej ramach naruszono konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Zasadny okazał się zarzut przedstawiony w pkt II. 5 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 5 Regulaminu przekroczone delegację ustawową przez umożliwienie mycia jedynie nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami. Powyższa praktyka legislacyjna organu jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. gdyż regulacja ta wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c. Stanowi to niedopuszczalne ograniczenie przedmiotowe, gdyż regulacja ustawowa nie ogranicza możliwości mycia samochodów poza myjniami jedynie w zakresie ich nadwozia.

Zasługiwał na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II.6 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 6 Regulaminu przekroczone delegację ustawową przez umożliwienie wykonywania jedynie drobnych napraw pojazdów mechanicznych polegających na wymianie kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełniania płynów,

regulacjach. Zaskarżony przepis Regulaminu wykracza poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. oraz stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c. Regulacja ustawowa nie ogranicza możliwości wykonywania napraw, jedynie do napraw drobnych, wymienionych enumeratywnie. Tego rodzaju przepis Regulaminu stanowi nieuprawnione wyłączenie podmiotowe.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II. 7 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 6 Regulaminu Rada dopuściła wyłącznie możliwość dokonywania naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi jeżeli są to naprawy, które nie są związane z uciążliwością dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Ograniczenie dokonywania naprawy pojazdów tylko do takich napraw, stanowi ingerencję w regulację kodeksu cywilnego związane z prawem własności nieruchomości oraz tzw. prawem sąsiedzkim (art. 143 k.c.). Zgodnie z art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., rada gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. 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. Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. nie upoważnia organu uchwalodawczego gminy do wprowadzenie generalnego zawężenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warszatem jedynie do napraw nieuciążliwych. Regulacja w tym zakresie ingeruje bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. Wskazany w pkt II.7 petitum skargi przepis Regulaminu został uchwalony z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej do wydania kwestionowanego przepisu.

Zasługiwał na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II. 8 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 5 lit. a Regulaminu przekroczone delegację ustawową przez umożliwienie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie nieruchomości niesłużących do użytku publicznego, tylko pod warunkiem, że

wykonywane jest to na utwardzonej ich części. Uchwalenie powyższego przepisu Regulaminu stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p. gdyż regulacja ta wykracza poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c. Regulacja u.c.p.g. nie ogranicza możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami tylko pod warunkiem, że wykonywane jest to na utwardzonej części nieruchomości. Skarżony w pkt II.8 skargi przepis został wydany z istotnym naruszeniem § 134, §135 w zw. z § 143 z.t.p. Przez jego wprowadzenie doszło również do naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, ponieważ regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać zamieszczona w zaskarżonej uchwale, a ponadto w jej ramach dokonano nieuprawnionej modyfikacji treści przywołanych przepisów u.c.p.g.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II. 9 petitum skargi, ponieważ w § 5 pkt 1 lit. d., pkt 5 oraz pkt 7 Regulaminu wskazano konkretną pojemności pojemników i kontenerów przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Skarżone przepisy Regulaminu zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 135 w zw. z § 143 z.t.p. gdyż wykraczały poza ramy delegacji ustawowej.

Zasługiwał na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II.10 petitum skargi, ponieważ w § 1.1. pkt 4 Regulaminu powtórzono regulację ustawową, a także dokonano jej częściowej modyfikacji przez wskazanie, że do obowiązków właścicieli nieruchomości zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy należy uprzątniecie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik została uznana wydzielona część drogi publicznej służąca do ruchu pieszego, położona bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Powyższe stanowi powtórzenie treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II.11 petitum skargi, ponieważ w § 9 Regulaminu Rada zobowiązała właścicieli nieruchomości do wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych na zasadach opisanych w Regulaminie utrzymywania pojemników oraz miejsc zbierania i gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i



technicznym. Przepis ten stanowi powtórzenie regulacji u.c.p.g. zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy oraz w zakresie posadowienia pojemnika na nieruchomości również regulacji zawartej w § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1422, ze zm., dalej: rozporządzenie Ministra Infrastruktury. Skarżony przepis Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem § 118 w zw. z § 143 z.t.p. w drodze częściowego powtórzenia i modyfikacji regulacji zawartej w u.c.p.g. Przez jego wprowadzenie doszło również do naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, gdyż regulacja w przyjętym kształcie nie powinna zostać zamieszczona w zaskarżonej uchwale. Ponadto w jej ramach dokonano nieuprawnionej modyfikacji treści art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. i naruszenia § 135 w zw. z § 143 z.t.p., ponieważ wykraczał on poza ramy delegacji ustawowej przez nieuprawnione wskazanie na jakim terenie powinien znajdować się pojemnik na odpady.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II.12 petitum skargi, ponieważ w § 2 pkt 3 Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania praktycznie wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. Z treści przepisów u.c.p.g., obowiązujących w dacie wydania zaskarżonej uchwały wynika, że właściciele nieruchomości mogli wybrać, czy będą zbierać odpady w sposób selektywny czy też nie. Kwestionowany przepis został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 w zw. z § 135 z.t.p., gdyż jego uchwalenie wykraczało poza ramy delegacji ustawowej oraz stanowiło niedopuszczalne nałożenie na mieszkańców gminy obowiązków segregowania praktycznie wszystkich odpadów.

Zasługiwał na uwzględnienie zarzut przedstawiony w pkt II. 13 petitum skargi, ponieważ doszło do istotnego naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 12 oraz w § 13 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe szeregu obowiązków i ograniczeń co stanowi powtórzenie i jednocześnie modyfikację regulacji ustawowych zawartych w u.o.z. i k.w. oraz narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Zasadny jest zarzut przedstawiony w pkt II.14 petitum skargi, ponieważ w § 13 pkt 2 lit. h Regulaminu, nałożono na posiadaczy zwierząt domowych obowiązek natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Przepis ten w sposób nieprecyzyjny formułuje określony w nim obowiązek względem adresata normy, gdyż posługuje się niedookreślonym pojęciem „zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta”. Skarżony przepis Regulaminu nie czyni zadość wskazaniom § 6 w zw. z § 143 z.t.p. Skarżony w pkt II.14 petitum skargi przepis Regulaminu został wydany z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w zw. z § 6 w zw. z § 143 z.t.p. z uwagi na niewypełnienie delegacji ustawowej w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniem przez zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w skardze, wykracza poza zakres delegacji ustawowej, albo jej nie wyczerpując, istotnie narusza prawo. Naruszenia te sprawiają, że zaskarżona uchwała dotknięta jest wadą nieważności.

Sąd miał przy tym na uwadze, że zakres opisanych powyżej uchybień skutkować musiał stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Jak wskazał bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 grudnia 2010 r. Konieczność usunięcia części przepisów zaskarżonego aktu powoduje zdaniem Sądu, że akt ten winien być w całości opracowany od nowa, konieczne jest zatem przygotowanie przez gminę nowego regulaminu. Podkreślić należy, że wydawany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. Rada gminy winna ująć w regulaminie uchwalanym na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Sytuacja, w której część uchwały w sprawie regulaminu dotyczącego zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ze względu na jej istotną sprzeczność z prawem dotknięta jest nieważnością, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenia wskazanych przepisów prawa przez zaskarżoną uchwałę Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale własnie podpisany  
Za zgodność z oryginałem  
Marek Woźniak  
Starynia 10/10/2020