

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Kielcach 25-366 Kielce, ul. Prosta 10
WYDZIAŁ II tel. 41/34-05-308/301

Dnia **30 grudnia 2025 r.**
Sygn. akt **II SA/Ke 376/25**

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Wójt Gminy Nowiny
ul. Białe Zagłębie 25
26-052 Nowiny

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 17 grudnia 2025 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Państwu – jako Organ Administracji – odpis wyroku z dnia 3 grudnia 2025 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Inspektor Sądowy

Joanna Nowak

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 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 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 poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
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

p.p.s.a.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, 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 p.p.s.a.).

¹ 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.



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Armański (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Sylwester Miziołek Sędzia WSA Beata Ziomek
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Joanna Dziopa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 grudnia 2025 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Kielce- Zachód w Kielcach
na uchwałę Rady Gminy Nowiny
z dnia 30 grudnia 2024 r. Nr RG-X/117/24
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w zakresie słów „i posiadanie pojemników (w tym worków foliowych) do ich gromadzenia”, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, § 11 ust. 1, § 16 ust. 3 pkt 2;**
II. oddala skargę w pozostałej części.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczą:

Starszy Inspektor Sądowy

Joanna Nowak

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy Nowiny podjęła uchwałę nr RG-X/117/24 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowiny (zwaną też dalej „Regulaminem” – na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399), dalej jako „u.c.p.g.”, art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465), zwanej dalej „u.s.g.”, w zw. z § 4 i § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy z dnia 31 lipca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1332).

Skargę na ww. uchwałę – w zakresie obejmującym § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w części, w której zobowiązano właścicieli nieruchomości do posiadania pojemników (w tym worków foliowych) do gromadzenia odpadów, § 2 ust 9 i ust. 10, gdzie określono sposób kompostowania bioodpadów oraz minimalną pojemność kompostownika, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, § 10 ust. 6 i 7, § 11 ust. 1, § 13 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 2 Regulaminu – wywiódł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Prokurator Rejonowy w Kielce-Zachód w Kielcach, zarzucając istotne naruszenie przepisu prawa materialnego zawartego w:

- art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. poprzez zamieszczenie w ww. zaskarżonych postanowieniach Regulaminu przepisów regulujących sprawę w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w sposób wykraczający poza upoważnienie ustawowe rady gminy w tym zakresie;
- art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie w zapisach § 1 ust. 2 Regulaminu konstytucyjnego systemu hierarchii źródeł prawa, wskazując na prymat zapisów aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nowiny nad przepisami powszechnie obowiązującymi.

Podnosząc powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, tj. w zakresie obejmującym § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w części, w której zobowiązano właścicieli nieruchomości do posiadania pojemników (w tym worków foliowych) do gromadzenia odpadów, § 2 ust 9 i ust. 10, gdzie określono sposób kompostowania bioodpadów oraz minimalną pojemność kompostownika, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, § 10 ust. 6 i 7, § 11 ust. 1, § 13 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 2.

W uzasadnieniu skargi prokurator podniósł, że w § 1 ust. 2 uchwała zastrzega, że

w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych – ustawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom Regulaminu przed ustawą. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji.

W § 2 ust. 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości nałożono między innymi obowiązek posiadania pojemników (w tym worków foliowych) do gromadzenia odpadów. Tymczasem regulacja zawarta w art. 4 u.c.p.g. w ogóle nie przewiduje możliwości, aby rada gminy w regulaminie nakładała takie obowiązki na właścicieli nieruchomości. Jednocześnie zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez między innymi wyposażenie nieruchomości w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych. W ocenie skarżącego w ww. zapisie Regulaminu rada gminy próbowała więc powtórzyć zapisy regulacji zawartej w ustawie.

W § 2 ust. 9 Regulaminu określono sposób kompostowania bioodpadów, zaś w § 2 ust. 10 określono minimalną pojemność kompostownika na każdą osobę w gospodarstwie domowym. Jakkolwiek zgodnie z art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, jednak wprowadzenie regulacji dotyczącej sposobu kompostowania „na terenie własnej nieruchomości” nie wynika z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a nadto zbytnio ingeruje w prawo własności. Fakultatywny charakter art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g. nie stanowi bowiem podstawy do wykroczenia poza zakres zadań gminy określony w art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Organy administracji publicznej nie są uprawnione do samodzielnego kreowania realizowanych przez siebie zadań administracyjnych, gdyż zadania administracyjne stanowią materię ustawową.

W § 4 ust. 1 Regulaminu zobowiązano właścicieli nieruchomości do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego ze śniegu, lodu i błota natychmiast po wystąpieniu zjawiska atmosferycznego, natomiast innych zanieczyszczeń w miarę potrzeby. Powtórzono tutaj istniejące regulacje ustawowe zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i w sposób nieuprawniony je zmodyfikowano. Nałożono bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu z części nieruchomości

udostępnionych do użytku publicznego, rozszerzając ustawowy obowiązek przez wskazanie, iż ma to nastąpić „niezwłocznie” i „natychmiast” po opadach i wprowadzając jednocześnie zbyt ocenne sformułowanie „w miarę potrzeby” jeżeli chodzi o inne zanieczyszczenia, przy pominięciu zapisu, że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Ponadto dodanie słowa „niezwłocznie” naruszyło zasadę prawidłowej legislacji, podobnie jak dodanie słowa „natychmiast”. Poza tym użycie tych dwóch sformułowań powoduje, że ten zapis Regulaminu jest wewnętrznie sprzeczny i wysoce nieprecyzyjny.

W § 5 ust. 2 Regulaminu wprowadzono ograniczenia wykonywania napraw samochodów poza warsztatami tylko do napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów. Rada gminy nie posiada podstawy prawnej do ingerowania w prawo właściciela samochodu do władania rzeczą, tak jak stało się to w rozpatrywanym stanie faktycznym, gdzie ograniczono to prawo do dokonywania „napraw związaną z bieżącą eksploatacją” - tym bardziej, że pojęcie to jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego. Ponadto wskazano tam, że naprawa samochodu ma nie spowodować uciążliwości dla sąsiadów. Takie sformułowanie nie jest nigdzie zdefiniowane ustawowo i jest wysoce ocenne. Powyższe uregulowanie wkracza w materię regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego w zakresie prawa sąsiedzkiego i stanowi równocześnie przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g.

W § 7 ust. 1 Regulaminu wprowadzono zapis, że obowiązek posiadania przez właścicieli nieruchomości odpowiedniej ilości pojemników lub worków do gromadzenia odpadów komunalnych ma być tak realizowany, aby zgromadzone w nich odpady nie powodowały przeszkody w zamknięciu klap pojemników i zawiązaniu worków. Zapis ten stanowi w rzeczywistości tylko postulat. Rada gminy, na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., nie została upoważniona do określenia obowiązków właścicieli nieruchomości w powyższym zakresie, a już tym bardziej do formułowania ogólnych celów i stanów pożądaných. Ponadto według art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. do zasad szczególnych utrzymania czystości i porządku należy określenie warunków rozmieszczenia pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy właściele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W § 7

ust. 1 Regulaminu, a także w § 10 ust. 6 i 7 Regulaminu zawarto regulację w aspekcie obowiązku, a nie określenia zasad. Tytuł zaś Rozdziału 3 Regulaminu wskazuje na ujęcie przedmiotowe. Nałożenie obowiązków na właścicieli nieruchomości jest przedmiotem regulacji ustawowej w art. 5 u.c.p.g. i wprowadza do tych zapisów aspekt podmiotowy. Wprowadzenie aspektu podmiotowego zamiast ujęcia określenia zasad szczególnych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, wkraczając w materię regulowaną ustawą.

W § 11 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy wprost posługuje się sformułowaniem „odbiór”. Choć ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji tego pojęcia, jednakże analiza przepisów u.c.p.g. prowadzi do wniosku, że kwestia częstotliwości odbierania odpadów komunalnych wyraźnie została zastrzeżona do materii regulowanej uchwałą podejmowaną na podstawie art. 6r ust. 3 tej ustawy. Należy więc uznać, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów, zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości.

W § 13 ust. 2 wskazano, że utrzymujący gady, ptaki i owady w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia. Mając na uwadze treść art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. uznać należy, że Rada Gminy nie jest upoważniona do tego, aby w uchwale nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązania do „zabezpieczenia przed samodzielnym wydostawaniem się ich z lokalu mieszkalnego lub lokali użytkowych”. Taki zapis pozostaje bez związku z delegacją ustawową, zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, na mocy której regulamin określa zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przy czym przywołany powyżej przepis ustawy winien być interpretowany w kontekście art. 3 ust. 2 pkt 13 u.c.p.g., z którego wprost wynika, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. A zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenach prywatnych nieruchomości wykracza poza delegację ustawową i w sposób nieuprawniony wkracza w prawo własności lub też prawo, na podstawie którego dana osoba dysponuje lokalem użytkowym.

W § 16 ust. 3 pkt 2 Regulaminu wskazano, że utrzymujący zwierzęta gospodarskie jest zobowiązany do prowadzenia chowu lub hodowli, w taki sposób, aby ta działalność nie powodowała wobec osób trzecich uciążliwości takich jak hałas, odory itp. Tak

Sygn. akt II SA/Ke 376/25

sformułowany obowiązek jest zbyt ogólny, aby można było uznać, że odpowiada delegacji ustawowej nakładającej na organ stanowiący „wymagania utrzymania zwierząt gospodarczych”. Zapis ten nie spełnia wymogu jasności i precyzyjności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Uzasadniając swe stanowisko podniósł, że zarzut naruszenia zasad systemu hierarchii źródeł prawa nie zasługuje na uwzględnienie. Zawarty w § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały zapis dotyczący odniesienia w sprawach nieuregulowanych regulaminem do powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie stanowi naruszenia zawartej w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji normy, stanowiącej o nadrzędności Konstytucji nad innymi źródłami prawa. Będący przedmiotem skargi Regulamin jest także źródłem prawa, lecz nie powszechnie obowiązującym. Stąd też odwołanie się w jego treści do powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie stanowi naruszenia prawa, a już nie w takim stopniu, aby ewentualne naruszenie było naruszeniem rażącym, mogącym skutkować stwierdzeniem nieważności takiego zapisu. W setkach aktów prawa miejscowego obowiązującego na terenie całego kraju takie same zapisy lub podobne w treści jak w zaskarżonym Regulaminie się znajdują i nie została stwierdzona ich nieważność.

Po analizie pozostałych rzutów dotyczących tego, iż rada gminy nie jest uprawniona do powielania zapisów ustawowych, a także nie jest uprawniona do modyfikacji tychże zapisów i może to naruszać obowiązujący porządek prawny podniesiono, podzielając pogląd strony skarżącej co do zasady, że zapisy te, a mianowicie § 2 ust. 1, § 2 ust. 9 i 10, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, § 10 ust. 6, 7, § 11 ust. 1, § 13 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 2 nie stanowią rażącego naruszenia prawa, które to naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności. Wymienione wyżej postanowienia Regulaminu zostaną odpowiednio zmodyfikowane, bądź wyeliminowane z obrotu prawnego, poprzez podjęcie przez radę gminy nowej uchwały, w terminie zgodnym z obowiązującymi w tym względzie przepisami prawa (tj. po uzyskaniu stosownych w tym aspekcie opinii). Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że zaskarżona uchwała została przesłana do organu nadzoru i organ ten nie wniósł do niej żadnych uwag ani zastrzeżeń, co niewątpliwie by uczynił, gdyby objęte skargą zarzuty były istotne i stanowiły podstawę do stwierdzenia nieważności tejże uchwały w zaskarżonej części.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a., sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2024 poz. 1267). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jednocześnie, zgodnie z art. 134 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.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecnictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). W orzecnictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w

Sygn. akt II SA/Ke 376/25

granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 2114/11). Powyższy wniosek wynika zarówno z opisanej wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodne z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143 w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego Regulaminu, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i 94 Konstytucji. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. II OSK 2498/16).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, zwrócono ponadto uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem

odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 827/19).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 u.c.p.g. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Z kolei stosownie do ust. 2 art. 4 regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności

Sygn. akt II SA/Ke 376/25

igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Art. 4 ust. 2a u.c.p.g. stanowi natomiast, że rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

- 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
- 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
- 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;
- 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:
 - a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub
 - b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b - w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym § 1 ust. 2, § 2 ust. 1 w zakresie słów „i posiadanie pojemników (w tym worków foliowych) do ich gromadzenia”, § 4 ust. 1, § 5 ust. 2, § 7 ust. 1, § 11 ust. 1, § 16 ust. 3 pkt 2, zaś oddalił skargę jeśli chodzi o zapisy zawarte w § 2 ust. 9 i 10, § 10 ust. 6 i 7 oraz § 13 ust. 2.

Należy przy tym już w tym miejscu podkreślić, że w wyroku – podobnie jak w skardze i w jej wnioskach – nieprawidłowo wskazano, że stwierdzeniu nieważności podlega jednostka redakcyjna w postaci § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z tym przepisem „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenach nieruchomości położonych na obszarze gminy Nowiny”. Natomiast kwestionowany w skardze zapis dotyczący tego, że w sprawach nieuregulowanych niniejszym Regulaminem mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności: ustawy z 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399), ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z

Sygn. akt II SA/Ke 376/25

2023 r. poz. 1587), ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), znajduje się w § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały i to ten przepis winien podlegać stwierdzeniu nieważności.

Co do zasady bowiem argumentacja skargi dotycząca powyższego zapisu zasługiwała na aprobatę. Zgodzić się bowiem należy z Prokuratorem, że kwestionowana regulacja narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, dając przepisom aktu prawa miejscowego - jakim jest zaskarżona uchwała - prymat przed aktami prawnymi hierarchicznie wyższymi. Zgodnie z przyjętym w orzecnictwie sądów administracyjnych poglądem takie odesłanie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, albowiem może wskazywać na pierwszeństwo stosowania regulaminu przed aktami prawnymi wyższej rangi, jakimi są ustawy. Akt prawa miejscowego nie może być podstawą do obowiązywania i stosowania aktów normatywnych wyższego rzędu. W takim wypadku nastąpi odwrócenie hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, albowiem w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje regulamin, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych - ustawa. Stawianie przepisów aktu prawa miejscowego nad przepisami ustawy jest niekonstytucyjne, przez co stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego wadliwych regulacji. Rada gminy nie może więc warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do Zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, a czyniąc to organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 19 października 2023 r., sygn. II SA/Łd 715/23, wyrok WSA w Kielcach z 5 października 2021 r., sygn. II SA/Ke 604/21).

Na uwzględnienie zasługiwał także zarzut dotyczący § 2 ust. 1 w zakresie słów „i posiadanie pojemników (w tym worków foliowych) do ich gromadzenia”. Sąd podziela stanowisko skarżącego co do tego, że po pierwsze art. 4 u.c.p.g. nie przewiduje delegacji dla uchwałodawcy lokalnego w tym zakresie, a po drugie zagadnienie to znajduje swoją regulację ustawową w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Skoro zaś ustawodawca uregulował już ten obowiązek, to lokalny ustawodawca nie może go powielać.

Zgodnie z § 4 ust. 1 Regulaminu właściciele nieruchomości są zobowiązani do niezwłocznego oczyszczenia części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu i błota, natychmiast po wystąpieniu zjawiska atmosferycznego, natomiast z innych zanieczyszczeń w miarę potrzeb. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości uprzątnięcia tych zanieczyszczeń. Wskazanie, że ma to następować „niezwłocznie” i „natychmiast po wystąpieniu zjawiska atmosferycznego”, stanowi rozszerzenie ustawowego obowiązku, natomiast pojęcie „w miarę potrzeb” jest zbyt ocenne i niewymierne ustawowo (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2866/15, wyrok WSA w Kielcach z 29 listopada 2022 r., sygn. II SA/Ke 502/22). Zarzut skargi w tym zakresie zasługiwał zatem na uwzględnienie.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi jedynie do napraw związanych z bieżącą eksploatacją. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika, że do kompetencji rady gminy należy tylko określenie szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, a nie wprowadzenie ograniczeń w tym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (por. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 22 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/GI 338/24). Z tego powodu zasadnym okazał się zarzut dotyczący § 5 ust. 2 Regulaminu. Ponadto w przepisie tym wskazano, że naprawa samochodu ma nie spowodować uciążliwości dla sąsiadów. Takie sformułowanie nie jest nigdzie zdefiniowane ustawowo i ma charakter ocenny, a także wkracza w materię regulowaną przepisami Kodeksu cywilnego w zakresie prawa sąsiedzkiego.

Zgodzić się należy z autorem skargi również w zakresie zarzutu obejmującego § 7 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zobowiązani są do wyposażenia nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników lub worków do gromadzenia odpadów komunalnych, uwzględniając ilość wytwarzanych odpadów oraz ilość osób z nich korzystających tak, aby zgromadzone w nich odpady nie powodowały przeszkody w zamknięciu klap pojemników i zawiązaniu worków. Przepis ten nie nawiązuje do delegacji ustawowej zawartej w art. 4 u.c.p.g., a stanowi jedynie postulat o charakterze ogólnym. Materia, której dotyczy znajduje poza tym regulację w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., a zatem zapis uchwały nie może jej powielać.

Rację ma Prokurator, że użycie w § 11 ust. 1 Regulaminu słowa „odbior” i uregulowanie w nim częstotliwości tegoż odbioru odpadów komunalnych przesądza o

tym, iż treść tego przepisu wkracza w zakres delegacji ustawowej uregulowanej w sposób odrębny w art. 6r ust. 3 u.c.p.g. Słusznie więc podniesiono w skardze, że stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie powinien określać szczegółowe zasady dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów (tak jak zresztą stanowi tytuł Rozdziału 4 Regulaminu), zaś uchwała podejmowana na podstawie art. 6r ust. 3 ma określać częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości.

Stosownie do § 16 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały utrzymujący zwierzęta gospodarskie jest zobowiązany nie powodować wobec osób trzecich uciążliwości takich jak hałas, odory itp. Art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego. Prawodawca lokalny, działający w ramach prawa i w ramach upoważnienia ustawowego, ma obowiązek wskazywać adresatowi regulaminu względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania. Użycie w uchwale takiego sformułowania jak „uciążliwości” dla otoczenia czy osób trzecich może powodować poważne problemy interpretacyjne, dotyczące w szczególności zakresu znaczeniowego terminu „uciążliwości”, a w konsekwencji problemy z określeniem zakresu normowania i zastosowania tego zapisu uchwały. Ponieważ kwestia ta wiąże się z pojęciem tzw. immisji, pojawia się również problem kolizji zapisu regulaminu ze sposobami ochrony przewidzianymi przepisami prawa cywilnego (tzw. prawo sąsiedzkie), których to regulamin nie może dotyczyć.

Sąd nie uwzględnił zarzutu dotyczącego § 2 ust. 9 i ust. 10 Regulaminu. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów odpady wymienione w ust. 8 niniejszego paragrafu (tj. bioodpady, w tym odpady kuchenne i odpady zielone ulegające biodegradacji) mogą być kompostowane w przydomowych kompostownikach, po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawa w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Kompostowanie bioodpadów stanowiących odpady komunalne prowadzi się w szczególności w gotowych kompostownikach ogrodowych lub w drewnianych kompostownikach o budowie ażurowej, wykonanych z desek lub belek, ułożonych tak, aby zapewnić dostęp powietrza i przewietrzanie warstw kompostu lub w formie pryzmy, gdzie materiał biodegradowalny układa się warstwowo. Kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne nie prowadzi się w dołach lub zbiornikach betonowych ograniczających dostęp powietrza. Ust. 10 § 2 stanowi zaś, że minimalna pojemność kompostownika wynosi 0,5 m³ na każdą osobę w gospodarstwie domowym. Delegację ustawową dla tej regulacji stanowi art. 4 ust. 2a pkt 4 u.c.p.g., z którego wynika

że rada gminy może w regulaminie określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. W ocenie Sądu powyższe zapisy zaskarżonej uchwały realizują tak określoną delegację (przewidują „wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów”) i nie wykraczają poza jej zakres (por. też wyrok tut. Sądu z 14 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Ke 263/22). Zwrócić należy uwagę, że wymieniając rodzaje kompostowników § 2 ust. 9 posługuje się sformułowaniem „w szczególności”, a zatem wymieniony tam katalog nie ma charakteru zamkniętego.

Podobne stanowisko należy wyrazić w kontekście zarzutu dotyczącego § 10 ust. 6 i 7 Regulaminu. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest mycie i dezynfekcja pojemników w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż dwa razy w roku lub zlecenie wykonania tej usługi wyspecjalizowanej firmie na koszt własny. Zgodnie z drugim z nich użytkownik nieruchomości wykorzystujący do gromadzenia odpadów altany śmietnikowe zobowiązany jest do przeprowadzenia ich mycia, dezynfekcji i deratyzacji w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż jeden raz w roku lub zlecenie wykonania tej usługi wyspecjalizowanej firmie na koszt własny. Regulacje te znajdują podstawę odpowiednio w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., który przewiduje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące warunków rozmieszczania pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także w art. 4 ust. 2 pkt 2a ustawy, zgodnie z którym regulamin określa także szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Trudno oczekiwać, by powyższe zasady miały mieć charakter wyłącznie przedmiotowy, skoro konieczność ich spełnienia odnosi się do określonych osób – w szczególności właścicieli i użytkowników nieruchomości.

Wreszcie nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut odnoszący się do § 13 ust. 2 Regulaminu, z którego wynika, że utrzymujący gady, ptaki i owady w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia. Przede wszystkim wymienione w tym przepisie zwierzęta należy uznać za zwierzęta domowe, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Definicja ustawowa „zwierzęcia domowego” znajduje się w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o

ochronie zwierząt (t.j. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, ilekroć w tej ustawie jest mowa o „zwierzętach domowych” - rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Jak podniósł tu. Sąd w wyroku z 24 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Ke 130/20, a które to stanowisko Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela, nadając znaczenie pojęciu „zwierzęcia domowego”, jakie użyte zostało w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., nie można pomijać celu, jakiemu mają służyć postanowienia regulaminu wypełniające delegację ustawową zawartą w tym przepisie. Cel ten może być realizowany w różny sposób w zależności od zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Obecnie dla nikogo nie są już zaskoczeniem przypadki utrzymywania w domu zwierząt, które do tej pory nie były, w powszechnym odczuciu społecznym, kojarzone z takimi, z którymi człowiek nawiązuje tradycyjnie rozumianą więź emocjonalną. Zwierzęta takie można nabyć w sklepach zoologicznych, co należy odczytywać jako rynkową odpowiedź na istniejące w tym zakresie zapotrzebowanie. O ile ptaki (np. kanarki, papugi) towarzyszą człowiekowi od lat, także w domach, to coraz częściej słyszy się o hodowanych przez ludzi gadach, płazach, czy owadach, a także o tym, że zwierzęta te wydostają się na zewnątrz z przewidzianych dla nich terrariów, niepokojąc innych mieszkańców i stwarzając zagrożenie. Niezależnie od oceny motywów posiadania takiego zwierzęcia w domu, nie można nie zauważać tych przypadków, które są wyrazem zmieniającego się społecznego rozumienia „zwierzęcia domowego”. W tej sytuacji, za niezasadne należy uznać automatyczne wyłączenie z grupy zwierząt domowych, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gadów, płazów, ptaków, czy też owadów, w sytuacji, gdy niewątpliwie są one utrzymywane przez ludzi w domach. W konsekwencji zaś trzeba przyjąć, że delegacja ustawowa ujęta w tym przepisie uprawnia radę gminy do sformułowania w regulaminie obowiązków osób utrzymujących także takie zwierzęta, jak wymienione wyżej, w postaci nakazu zabezpieczenia ich przed wydostaniem się z pomieszczeń, co zmierza do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wyżej wskazanej, zaś w pozostałej części skargę oddalił na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczymy:
Starszy Inspektor Sądowy

Joanna Nowak

