

Sygn. akt II SA/OI 79/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2021 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Beata Jezielska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Tadeusz Lipiński
	sędzia WSA Adam Matuszak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 30 marca 2021 roku
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Olsztyn-Południe w Olsztynie
na uchwałę Rady Gminy Purda
z dnia 18 listopada 2016 r., nr XXII/165/2016
w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie
Gminy Purda

- I. **stwierdza nieważność § 1, § 2, § 3, § 4 ust. 1, § 6, § 9 ust. 4, § 11, § 14
Załącznika do zaskarżonej uchwały;**
- II. **w pozostałym zakresie skargę oddala.**

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 27 maja 2021

A. Biłyś
podpis st. referendarza sądowego

Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Wojciech Grabowski

UZASADNIENIE

Rada Gminy Purda (dalej jako: Rada), na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity na dzień wydania zaskarżonej uchwały - Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm., dalej jako: u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity na dzień wydania zaskarżonej uchwały – Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm., dalej jako: u.c.p.g.), podjęła w dniu 18 listopada 2016 r. uchwałę nr XXII/165/2016 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Purda, stanowiącym Załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin).

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy Olsztyn-Południe (dalej jako: Prokurator lub skarżący), zarzucając istotne naruszenie prawa, a mianowicie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 143, § 118 i § 137 w zw. z § 143 oraz § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: Zasady techniki prawodawczej) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g., polegające na zawarciu w Regulaminie regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, ustanowieniu nakazów i zakazów oraz poprzez nieuprawnione powtórzenie, modyfikacje zapisów u.c.p.g. i innych ustaw, jak również powtórzenie, modyfikacje i stworzenie definicji, a mianowicie:

- 1) w odniesieniu do § 1 Załącznika do uchwały - przekroczenie delegacji ustawowej i powtórzenie treści przepisu art. 4 ust. 2 zd. 1 u.c.p.g. przez zapis, że Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz zacytowanie katalogu zagadnień podlegających obowiązkowej regulacji zawartych w ust. 2 z jednoczesną modyfikacją w pkt 1a Regulaminu polegającą na dodaniu sformułowania w odniesieniu do odpadów komunalnych "w tym powstających w gospodarstwach domowych" i pominięciu kwestii możliwości przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienia przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak przeterminowane leki i chemikalia (i kolejne wymienione w uchwale);
- 2) w odniesieniu do § 2 (pkt 1-18) Załącznika do uchwały - przekroczenie delegacji ustawowej, powtórzenie definicji ustawowych i ustalenie znaczeń określeń ustawowych w punktach 1, 3, 4, 10, 11, 13 i 16 oraz określenie własnych definicji pojęć utworzonych na potrzeby uchwały w punktach 2, 5-9, 12, 14, 15, 17 i 18,

podczas gdy w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. brak jest upoważnienia dla rady gminy do formułowania w Regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć, co dotyczy zarówno pojęć użytych wyłącznie w Regulaminie na jego potrzeby, jak i ustalenia znaczenia określeń ustawowych zawartych w ustawie upoważniającej i innych ustawach;

- 3) w odniesieniu do § 3 Załącznika do uchwały - przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.c.p.g. polegające na zobowiązaniu właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania na ich terenie należytego stanu sanitarno-higienicznego poprzez 1) zebranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów do pojemników przeznaczonych do ich gromadzenia, 2) zapewnienie "podmiotowi uprawnionemu" odbierającemu odpady komunalne dostępu do pojemników, kontenerów i zbiorników zgodnie z harmonogramem odbiorów, podczas gdy to art. 5 u.c.p.g. określa obowiązki właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, zaś art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. pozwala na regulację jedynie w zakresie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a nie dotyczy to terenu nieruchomości, jak też nie leży w gestii właściciela w zakresie utrzymania czystości i porządku zapewnienie dostępu do pojemników, kontenerów i zbiorników zgodnie z harmonogramem odbiorów;
- 4) w odniesieniu do § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały - przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1a u.c.p.g. polegające na zobowiązaniu właścicieli nieruchomości do selektywnego gromadzenia odpadów ulegających biodegradacji, podczas gdy z treści cytowanego przepisu ustawy nie wynika uprawnienie dla lokalnego prawodawcy do wprowadzenia bezwzględnie obowiązującego obowiązku prowadzenia selektywnej zbiórki tego rodzaju odpadów, tym bardziej, że przepis ten określa wymagania, a nie obowiązki;
- 5) w odniesieniu do § 5 Załącznika do uchwały - powtórzenie regulacji ustawowej, jej modyfikację i przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 b u.c.p.g. poprzez ustalenie, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, podczas gdy to art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. określa obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie posługując się przy tym wyłącznie pojęciem "chodników położonych wzdłuż nieruchomości" i wyłączając ten

obowiązek w zakresie chodników, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;

- 6) w odniesieniu do § 6 Załącznika do uchwały - powtórzenie regulacji ustawowej, jej modyfikację i przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 c) u.c.p.g. poprzez ustalenie, że mycie i drobne naprawy pojazdów samochodowych mogą być dokonywane poza specjalistycznymi zakładami jedynie w miejscach do tego przystosowanych w sposób określony w § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, co stanowi nieuprawnione odesłanie do systemu prawa i nie jest przedmiotem regulacji prawnych, a tym samym wykracza poza granice upoważnienia ustawowego;
- 7) w odniesieniu do § 9 ust. 4 Załącznika do uchwały - przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. poprzez ustalenie, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do liczby i osób stale lub czasowo przebywających na jej terenie, podczas gdy rada gminy jest jedynie uprawniona do określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 8) w odniesieniu do § 11 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały - przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. poprzez zapis zobowiązujący właściciela nieruchomości do ustawiania pojemników na odpady oraz worków z wyselekcjonowanymi odpadami w miejscu wyodrębnionym, dostępnym dla pracowników "podmiotu uprawnionego" bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości, a gdy nie ma takiej możliwości wystawienia ich w dniu odbioru, zgodnie z harmonogramem na chodnik lub ulicę przed wejściem na teren nieruchomości, a nadto w miejscu widocznym, trwale oznaczonym, na wyrównanej, w miarę potrzeb utwardzonej nawierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota;
- 9) w odniesieniu do § 14 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały - przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez nałożenie na właścicieli psów obowiązku wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do wspólnego publicznego użytku na uwięzi, i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psy ras

uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu ponadto w kagańcu oraz użycie w powyższej regulacji pojęć stworzonych na potrzeby uchwały "pies asystujący" i "mieszaniec".

W związku z powyższymi zarzutami, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Załącznika do uchwały w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., ani też przyjmowania regulacji w inny sposób niż określony przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej i stanowiło podstawę do uznania regulaminu za nieważny. Tym samym, wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazano, że nie jest dozwolone dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. W ocenie Prokuratora analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że znaczna część unormowań zawartych w jej załączniku została podjęta z rażącym naruszeniem prawa, przy czym z uwagi na ilość naruszeń wpływających na integralność uchwały celowe jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Przyjęty przez Radę regulamin dotknięty jest uchybieniami polegającymi na uregulowaniu zagadnień wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Podniesiono również, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem zasad techniki prawodawczej, zwłaszcza w § 1 i § 2. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, podniesiono, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji, bowiem uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co już jest zawarte w ustawie. Funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz regulowanie określonej materii (problematyki), w zakresie nie wykraczającym poza delegację ustawową.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Purda wniósł o jej oddalenie. Podniesiono, że z uwagi na fakt, że Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie stwierdził nieważności zaskarżonej uchwały, należy uznać, że ewentualne naruszenie prawa, które mogło wystąpić jest naruszeniem nieistotnym. Ponadto wskazano, że ustalenie definicji pojęć w Regulaminie nie może być utożsamiane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego przez Radę, nawet gdy w wyniku błędu legislacyjnego definicje te

odbiegają od definicji przyjętych w ustawach. Taka nieprawidłowość nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności całego aktu prawnego, a jedynie do stwierdzenia nieważności konkretnych punktów, w których nieprawidłowo wskazano definicje. Podobnie w przypadku powtórzenia norm wyższego rzędu. Wyjaśniono, że umieszczenie określonych pojęć w słowniku miało na celu spowodowanie braku konieczności wyszukiwania przez mieszkańców ich definicji w innych aktach normatywnych i dlatego powinno być oceniane przez pryzmat interesów potencjalnego odbiorcy uchwały. Zaznaczono, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczono możliwość przytoczenia w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla uczynienia aktu prawa miejscowego czytelnym i zrozumiałym. Podniesiono, że Gmina Purda jest gminą wiejską, w której warunki pogodowe silnie oddziałują na prawidłowość świadczonych usług odbioru odpadów i w dalszym ciągu znajdują się nieruchomości, do których dostęp przy złych warunkach atmosferycznych jest ograniczony, co musiało znaleźć odzwierciedlenie w uchwalonym Regulaminie. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego zapisów regulujących postępowanie z psami na terenie przeznaczonymi do użytku publicznego, wskazano, że istotą regulacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Podniesiono, że Rada Gminy nie wkroczyła w żaden sposób w materię uregulowaną ustawą, tworząc tym samym nowy stan prawny, lecz nastąpiła jedynie jej konkretyzacja, mieszcząca się w ramach przyznanego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne sprawują, w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przedmiotowa skarga została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa można być rozpoznana w trybie

używanych w Regulaminie. Wskazać należy, że Regulamin jako akt prawa miejscowego powinien zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm zawartych w innych przepisach. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem – jak przyjmuje się w judykaturze - zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. W sytuacji gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu – co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013r., II GSK 2114/11, dostępny w Internecie). Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008r., II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011r., II SAWr 300/11, dostępny w Internecie). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 118 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w rozporządzeniu (w tej sprawie w akcie prawa miejscowego) nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Unikanie powtórzeń stanowi z kolei o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017r., II OSK 991/07). W orzecznictwie wskazuje się także, że chociaż przepisy Zasad techniki prawodawczej jako 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 art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego. Są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego

przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 24 października 2018r., II OSK 2498/16). W związku z powyższym postanowienia Regulaminu winny wyłącznie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i dlatego brak jest podstaw prawnych do powtarzania w nim treści upoważnień ustawowych, czy też definicji ustawowych. Z tych samych względów brak jest także upoważnienia ustawowego dla tworzenia definicji pojęć użytych dla celów zaskarżonego Regulaminu.

Wyrazem przekroczenia delegacji ustawowej są także zapisy § 3 Regulaminu, w których zobowiązano właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania na ich terenie czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno-higienicznego poprzez zebranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów do pojemników przeznaczonych do ich gromadzenia oraz zapewnienie podmiotowi uprawnionemu, odbierającemu odpady komunalne, w tym również odpady zbierane selektywnie, lub opróżniającemu zbiorniki bezodpływowe dostępu do pojemników, kontenerów i zbiorników zgodnie z harmonogramem odbiorów, a także i § 11 Regulaminu, w którym określono sposób lokalizacji pojemników na odpady i worków z wyselekcjonowanymi odpadami na terenie nieruchomości, a także nałożono obowiązek gromadzenia wyselekcjonowanych odpadów budowlanych w kontenerach, także określając sposób ich lokalizacji na terenie nieruchomości. Należy wskazać, że stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. regulamin ma określać wymagania dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Z treści tego upoważnienia nie wynika, aby prawodawca lokalny mógł ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości, w tym tworzyć nakazy w postaci określonych prawem obowiązków działania poprzez określanie wymogów co do nawierzchni, na jakiej winny być

umieszczone pojemniki na odpady, czy też dopuszczenie możliwości wjazdu na teren nieruchomości pojazdów podmiotu uprawnionego w celu odbioru odpadów. Powołany wyżej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. nie upoważnia także Rady do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, czy też wystawiania ich w określonym czasie przed teren nieruchomości. Powołany przepis upoważniał wprawdzie Radę do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, ale nie zezwala na ustalenie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników. Podnieść przy tym należy, że art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek jej wyposażenia w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, ale nie oznacza to, że w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Rada może wskazywać miejsca ich ustawienia. Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, w sposób nieuzasadniony prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Op 336/19, dostępny w Internecie). Przekracza także upoważnienie ustawowe zapis dotyczący kwestii usytuowania pojemników na opady w miejscu wyodrębnionym, widocznym i dostępnym dla przedsiębiorcy odbierającego odpady bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub – gdy takiej możliwości nie ma – wystawiania ich przed wejściem na nieruchomość. Treść tego przepisu wkracza w materię właściwą dla umów cywilnoprawnych, jak też wbrew zasadzie równości wobec prawa pomija sytuacje, gdy dany podmiot jest zainteresowany otwieraniem wejścia na teren nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, dostępny w Internecie).

Słuszny jest także zarzut odnośnie do bezpodstawnego nałożenia na właścicieli nieruchomości - w § 4 ust. 1 Regulaminu - obowiązku prowadzenia selektywnego gromadzenia odpadów. Wyjaśnić należy, że obowiązek selektywnego zbierania odpadów wynika z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., który stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1. Skoro obowiązek selektywnego zbierania odpadów wynika z przepisu u.c.p.g., to jego nałożenie w Regulaminie przekracza upoważnienie ustawowe, gdyż organ uchwałodawczy gminy określa jedynie wymogi w zakresie prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów. Przy czym zauważyć należy, że

przepis ten został wprowadzony do u.c.p.g. przez art. 1 pkt 6a tiret drugi ustawy z 19 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 poz. 1579) zmieniającej ustawę z dniem 6 września 2019 r., a zatem nie istniał w dacie podjęcia uchwały. Natomiast zarówno w dacie przyjęcia przedmiotowej uchwały, jak i obecnie istniała podstawa nałożenia na mieszkańców obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, ale innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g. (art. 4 ust. 2a u.c.p.g.).

Zasadnie również zakwestionowano zapis § 6 Regulaminu, zgodnie z którym mycie i drobne naprawy pojazdów samochodowych mogą być dokonywane poza specjalistycznymi zakładami jedynie w miejscach do tego przystosowanych w sposób określony w § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy bowiem podnieść, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia Radę jedynie do określenia zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, aby mycie i naprawa samochodów poza myjniami i warsztatami naprawczymi była dopuszczalna. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów, mające na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (por. wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 877/18, dostępne w Internecie). Przepis ten nie upoważnia natomiast Rady do wskazania miejsc, w których można myć pojazdy i dokonywać drobnych napraw poza specjalistycznymi zakładami, poprzez odesłanie do innych aktów normatywnych.

Podobnie w § 9 ust. 4 Regulaminu, stwierdzającym, że właściciel nieruchomości zapewnia utrzymanie czystości i porządku na jej terenie przez dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do liczby i osób stale lub czasowo przebywających na jej terenie, również doszło do przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., według którego regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. nie przewiduje zatem możliwości regulowania kwestii dostosowanie wielkości zbiornika bezodpływowego do ilości osób stale lub czasowo przebywających na terenie nieruchomości właściciela.

Również w odniesieniu do § 14 Regulaminu nastąpiło przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez nałożenie na właścicieli zwierząt domowych obowiązku sprawowania właściwej opieki, stosowania środków ochrony niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa, zabezpieczenia przed wydostaniem się zwierząt domowych z pomieszczeń, w których są utrzymywane, obowiązku wyprowadzania psów na tereny przeznaczone do wspólnego publicznego użytku na uwięzi i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu ponadto w kagańcu oraz poprzez użycie w powyższej regulacji pojęć stworzonych na potrzeby uchwały, tj. „pies asystujący” oraz „mieszaniec”. W ocenie Sądu zapis ten narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Kwestionowany zapis nie mieści się zatem w pojęciu obowiązków, a poza tym wkracza w materię uregulowaną w art. 431 Kodeksu cywilnego. Ponadto kategoryczne brzmienie postanowień odnośnie do generalnego nakazu wyprowadzania psów wyłącznie na uwięzi, a w przypadku ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańców oraz innych zagrażających otoczeniu również w kagańcu, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i narusza prawa utrzymujących psy właścicieli nieruchomości. Takie kategoryczne zapisy, nie pozwalające na odstępianie od nich, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, jak np. choroby, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych (por. wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, dostępny w Internecie). Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela lub opiekuna psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności, a więc przy zastosowaniu adekwatnych środków, proporcjonalnie do celu regulacji. Postanowienia Regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15, wyrok WSA w Kielcach z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 748/17, CBOSA). Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 10a ust.

3 i 4 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2017 r. poz. 1840, dalej jako: u.o.z.) zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna - zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Nakaz zachowania środków ostrożności wynika także z powołanego wyżej art. 77 Kodeksu wykroczeń, przy czym, jak wskazuje się w komentarzach do tego przepisu, chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne, a spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu, lecz chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględnej posłuszeństwa (zob. W. Kotowski, Komentarz do art. 77 Kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). Jednocześnie należy pamiętać, że w myśl art. 1 ust. 1 u.o.z. zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia, mając na uwadze, że zgodnie z art. 4 pkt 2 u.o.z. przez humanitarne traktowanie zwierząt należy rozumieć traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Należy podkreślić, że delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi (por. wyrok NSA z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16; wyrok WSA w Kielcach z 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 674/19; wyroki WSA w Krakowie: z 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1311/19). Natomiast brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzić może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla otoczenia.

Nie można natomiast podzielić stanowiska Prokuratora, że w § 5 Regulaminu, Rada, przewidując, że właściciele nieruchomości znajdujących się na terenie gminy zapewniają utrzymanie czystości i porządku części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.c.g. Delegacja

zawarta w tym przepisie odnosi się do nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego. Organ unormował obowiązki związane z uprzątnięciem śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń "z części nieruchomości służących do użytku publicznego", a nie z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Części nieruchomości służące do użytku publicznego to tereny w obrębie danej nieruchomości, które służą do wspólnego korzystania jak np. ścieżki, dojścia, dojazdy, wewnętrzne drogi osiedlowe, drogi wewnątrzzakładowe, boiska. Są to więc tereny znajdujące się w obrębie danej nieruchomości nie będące drogami publicznymi, ale służące do użytku szerszej grupy osób. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem skargi, że organ regulacją z § 5 Regulaminu wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p.g. i zarazem naruszył normy z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

Sąd nie znalazł także podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Takie orzeczenie byłoby uzasadnione, gdyby wyeliminowanie wskazanych wyżej zapisów spowodowało, że uchwała byłaby aktem ułomnym i nie mogłaby być wykonywana. Generalną zasadą jest bowiem, że jeśli są podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części, to brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Możliwe są wprawdzie sytuacje, że wadliwość określonej części uchwały może uzasadniać stwierdzenie nieważności całej uchwały, ale wówczas konieczne jest wskazanie przyczyn takiego rozstrzygnięcia. W ocenie Sądu takiej podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości nie sposób się doszukać. W związku z tym Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały jedynie w części wskazanej w sentencji wyroku.

W związku z powyższym, na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Sąd orzekł jak wyżej.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA
Grabowski
Wojciech Grabowski