



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 5781

WYROK NR II SA/WR 136/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku

na uchwałę Rady Gminy Kłodzko

z dnia 18 grudnia 2015 r. nr 133/VII/2015

w przedmiocie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko

stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 2 i § 16 ust. 3 we fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści” zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kłodzka w dniu 18 grudnia 2015 r. podjęła uchwałę nr 133/VII/2015 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko.

W złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skardze na wskazaną wyżej uchwałę Prokurator Rejonowy w Kłodzku wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 16 ust. 3 we fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści” zaskarżonej uchwały. Względem wskazanych fragmentów uchwały podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, art. 4 ust. 2 pkt 6 i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym akcie prawnym.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi skarżący podał, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dalej - u.c.p.g. albo ustawa. W § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały wskazano, że właściciele nieruchomości realizują obowiązek utrzymania czystości i porządku na nieruchomości poprzez niezwłoczne przystąpienie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (ścieżki, aleje). Wedle skarżącego tak przyjęta regulacja w istotny sposób narusza prawo, bowiem wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w u.c.p.g.. Delegacja ustawowa zawarta w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy powierza radzie gminy do uregulowania kwestie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Nałożenie w skarżonej uchwale w § 4 ust. 1 pkt 2 na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia śniegu, lodu i błota po opadach atmosferycznych oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości stanowi nieuprawnione rozszerzenie obowiązku ustawowego poprzez nakaz obejmujący nie tylko chodnik służący do ruchu pieszego, ale każdy rodzaj sąsiedzkiej nieruchomości służącej do użytku publicznego (np. ruchu kołowego) (wyrok WSA w Gdańsku sygn. II SA/Gd 121/19). O wadliwości przedmiotowego uregulowania świadczy również wskazanie w nim, iż właściciel nieruchomości jest zobligowany do sprzątnięcia alei czy ścieżek, co wykracza poza upoważnienie ustawowe. Wskazano również, iż prawodawca lokalny redagując zaskarżony przepis posłużył się także pojęciem niedookreślonym tj. „niezwłocznie”, co również wpływa na wadliwość regulacji.

Z kolei w § 16 ust 3 uchwały wskazane zostało, że właściciel posesji, na której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści.

Zdaniem Prokuratora uregulowanie o takiej treści nie ma upoważnienia ustawowego. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Gminy Kłodzko wniósł o umorzenie postępowania. Zdaniem organu uchwała Rady Gminy Kłodzko z dnia 18 grudnia 2015 r. nr 133/VII/2015 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko została uchylona uchwałą Rady Gminy Kłodzko z dnia 28 lutego 2020 r. nr 143/VIII/2020 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko, zaś nowa uchwała nie zawiera zapisów zakwestionowanych przez Prokuratora Rejonowego w Kłodzku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2019 r. poz. 2325, dalej "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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 18 grudnia 2015 r. nr 133/VII/2015 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kłodzko. Skarga została złożona przez Prokuratora Rejonowego w Kłodzku, co wyłącza konieczność oceny dochowania terminu zakreślonego w art. 53 § 3 p.p.s.a.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do wyartykułowanego w odpowiedzi na skargę żądania umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego, co ma wynikać z faktu podjęcia nowej uchwały w przedmiocie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, uchylającej zresztą uchwałę, której zapisy zakwestionował Prokurator Rejonowy w Kłodzku. Zdaniem Sądu w składzie orzekającym uwzględnienie rzeczoności wniosku jest niedopuszczalne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że fakt uchylecia przez Radę Gminy Kłodzko zaskarżonej uchwały przed datą orzekania przez Sąd nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że zmiana lub uchylene zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez Sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z dnia 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości". Tak, więc uchylene zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę.

W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze 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 zd. 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 dnia 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 "rudymenatnych 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).

Jednym ze wspomnianych "rudymenatnych kanonów" tworzenia prawa 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 dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl w skrócie: 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 jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. 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. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, CBOSA).

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Należy podkreślić, że wyliczenie z art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, CBOSA).

W świetle regulacji art. 4 ust. 2 ustawy należy podzielić zarzut Prokuratora, że przepis § 4 ust. 1 pkt 2 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Rację ma skarżący że, ów przepis uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy prowadząc do przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie. We wskazanych przepisach uchwały organ uchwałodawczy gminy nałożył obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (chodniki, ścieżki, aleje), przy czym we wskazanym przepisie zapisano, że działania te mają mieć miejsce niezwłocznie. Po pierwsze uznać trzeba, że unormowanie to nie realizuje normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., a stanowi kombinację treści tego przepisu i art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważnił radę gminy do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

W odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego w innym miejscu. Kwestie zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie jej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b – zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie.

Po wtóre gminny prawodawca zapisu § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały dokonał z przekroczeniem delegacji ustawowej z tej przyczyny, że zawierając w nim określenie „niezwłoczne przystąpienie” ustalił częstotliwość czy czas wykonywania tego typu obowiązku, co nie zostało przewidziane w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Zatem regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, natomiast brak jest upoważnienia do określenia czasookresu jego wykonania. Gdyby ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy, to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowym, (por. wyrok WSA w Poznaniu z 14 sierpnia 2019 r., II SA/Po 365/19, publ. CBOSA).

W ostatnim z kwestionowanych fragmentów uchwały § 16 ust. 3 Rada Gminy Kłodzko ustaliła, że właściciel posesji, na której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści. Zarzut w tym względzie również okazał się zasadny, gdyż kwestionowany zapis uchwały został ustanowiony z przekroczeniem delegacji ustawowej. W ocenie Sądu przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważniał organu do ingerowania w prawo własności w ten sposób (por. wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2016 r., IV SA/Po 622/16, publ. Lex nr 2182010). Określenie dodatkowych obowiązków osób trzymających psy stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., ale również zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Dodatkowo przepis § 16 ust. 3 Regulaminu został również sformułowany w sposób kategoriowy, niedopuszczający wyjątków, uzasadniających odstępnie od obowiązku zabezpieczeń osób postronnych przed psem (klatka, uprząż, kaganiec lub smycz), przy uwzględnieniu ww. zasady proporcjonalności, tj. uzależnienie nałożenia odpowiednich obowiązków od specyficznych cech biologicznych zwierząt domowych, ich wieku, stanu zdrowia, fizjologii i cech anatomicznych (vide: A. Jezińska-Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017 r., s. 42, wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., II SA/Gd 121/19, publ. CBOSA, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., IV SA/Gd 175/19, publ. Lex nr 2715719). Brak takich rozróżnień w § 16 ust. 3 Regulaminu dyskwalifikuje wskazaną normę.

Mając powyższe na uwadze, oraz to, że uchwała w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 16 ust. 3 § we wskazanym fragmencie narusza prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w tej części.