



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 maja 2021 r.

Poz. 2298

Sygn. akt II SA/Lu 315/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz |
| Sędziowie | Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec |
| | Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca) |

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 listopada 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Chełmie

na uchwałę Rady Gminy Białopole

z dnia 11 października 2018 r. nr XLIV/185/18

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 4 oraz § 1, § 6, § 9, § 10, § 11 ust. 3 i § 12 jej załącznika w postaci Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 315/20

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w Chełmie wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 uchwały nr XLIV/185/18 Rady Gminy Białopole z dnia 11 października 2018r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 16 listopada 2018 pozycja 5218) oraz § 1, § 6, § 9, § 10, § 11 ust. 3 i § 12 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole stanowiącego załącznik do uchwały. Według skarżącego istotnym naruszeniem art. 2, 7, 88 ust. 1 Konstytucji, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U.2017.1523) jest zamieszczenie w § 4 uchwały dwóch sprzecznych dat jej wejścia w życie tj. po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia

2019 r. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 16 listopada 2018 pozycja 5218, zatem przy uwzględnieniu pierwszej części zapisu § 4 uchwały wchodzi w życie po upływie 14 dni tj. w dniu 30 listopada 2018r., jednakże dalsze sformułowanie „z mocą obowiązującą od dnia 01 stycznia 2019r. wskazuje na inną datę wejścia w życie. Jest ona zatem logicznie i wewnętrznie sprzeczna. Oznacza to, że można mieć wątpliwości co do daty wejścia w życie tego aktu. Należy wskazać, że początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 stycznia 2019 r. I SA/Łd 669/18). Zdaniem skarżącego powyższa regulacja jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa, gdy chodzi o przepisy prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Według Prokuratora powyższy zapis stanowi konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy tych nazw są tożsame. Oznacza to, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999r., K 5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Z kolei w § 1 pkt 1-5 załącznika do uchwały 1 wbrew regulacji zawartej w § 115, 118, 137 i 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w zw. z art. 5 ust. 1 pkt. 1, 3, 3b i 4 oraz 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2018 poz. 1454) powtórzono i zmodyfikowano przepisy zawarte w art. 5 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy dotyczących wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; art. 5 ust. 1 pkt. 3 i 3b ustawy dotyczących zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi i art. 5 ust. 1 pkt. 4 ustawy dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy pominięciu zapisu, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, oraz że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, bez wypełnienia także delegacji ustawowej zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt. 1b ustawy poprzez nieokreślenie szczegółowych zasad i wymagań uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zdaniem skarżącego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 1c wspomnianej ustawy oraz art. 144 kc ograniczono w § 1 ust. 6c regulaminu możliwości przeprowadzenia napraw samochodowych poza warsztatami naprawczymi do drobnych napraw oraz gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz zezwolono w § 1 ust. 6a regulaminu na mycie pojazdów samochodowych poza myjniemi na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego tylko pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, który to zapis sugeruje, że tylko te przepisy obowiązują właścicieli nieruchomości odnośnie sposobu postępowania z takimi ściekami, podczas gdy jest to uregulowane także w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne. Nadto zostało to uregulowane w sposób ogólny i nieprecyzyjny poprzez użycie określenia „w szczególności”. W mniemaniu skarżącego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy został wydany także § 6 Regulaminu, według którego pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości powinny być ustawione na terenie nieruchomości w miejscu widocznym i oznaczonym, na wyrównanej, najlepiej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem na niej wody i błota podczas, gdy wspomniany przepis ustawy nie zezwala na ustalanie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników. Postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozwalają radzie jedynie na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Z kolei z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy uchwalono § 9 regulaminu. Jedynie powtórzono w nim regulację ustawową ustawy zgodnie z którą Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi

oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jedynym uszczegółowieniem jest dodanie sformułowania, iż osoby posiadające zwierzęta domowe są zobowiązane do zapewnienia im właściwej opieki i ochrony. Zapis ten jest niekonkretny i nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Z przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy został uchwalony także § 10 regulaminu nakazujący całkowity nakaz wyprowadzenia psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i z założonym kagańcem, bez uwzględnienia cech indywidualnych i sytuacyjnych oraz w sprzeczności z art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018r. poz. 511). Przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 7 ustawy skarżący dopatrywał się również w § 11 ust. 3 regulaminu określającego usytuowanie uli pszczelich w odległości 10 m od granicy nieruchomości sąsiedniej i 30 m od pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz budynków inwentarskich i dróg publicznych w taki sposób, by nie zakłócały korzystania z sąsiednich nieruchomości. W jego ocenie Rada bezprawnie wkroczyła w materię uregulowaną w Kodeksie cywilnym, mianowicie w prawo własności i stosunki sąsiedzkie. Rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nakaz ustawienia uli z pszczołami w określonej odległości od granicy działki, na której stoją, nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. W sformułowaniu "szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej" (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.) nie mieści się określenie odległości od granic nieruchomości posadowienia uli. W ocenie skarżącego przekroczeniem i niewypełnieniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy jest nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 12 regulaminu obowiązku przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości i brak szczegółowego wyznaczenia obszarów podlegających deratyzacji. Tymczasem uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzania, w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości. Poza tym za niedopuszczalny jest zapis ujęty w § 12 pkt 2 obligujący do przeprowadzania deratyzacji "w miarę potrzeby". Jest to pojęcie ogólne, niesprecyzowane, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać. Użycie takich sformułowań w akcie prawnym jest niedopuszczalne.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Białopole wszystkie jej zarzuty uznał za uzasadnione. Wskazał również, że Rada Gminy zobowiązuje się do niezwłocznego uchylecia uchwały nr XLIV/185/18 Rady Gminy Białopole z dnia 11 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z dnia 16 listopada 2018 pozycja 5218) i uchwalenia nowego Regulaminu zgodnego z wytycznymi i zaleceniami zawartymi w skardze. W piśmie z dnia 18 sierpnia 2020r. Wójt zawiadomił o podjęciu w dniu 31 lipca 2020r. uchwały Nr XVIII/103/20 Rady Gminy Białopole w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białopole i wniósł o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przede wszystkim wskazać należy, że nie może zostać uwzględniony wniosek o umorzenie postępowania. W orzecznictwie od dawna już funkcjonuje pogląd, który akceptuje również sąd w niniejszej sprawie, że zwrot normatywny „stało się bezprzedmiotowe” użyty w art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) oznacza, iż chodzi o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi. Innymi słowy postępowanie przed sądem staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądownoadministracyjna. W powołanym przepisie chodzi o przeszkodę mającą charakter trwały, uniemożliwiającą prowadzenie dalszego postępowania w sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2017 r. II OSK 2798/15, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Nawet zatem ewentualna zmiana lub uchylecie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę. Tak więc nawet uchylecie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę.

Uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2007r. II OSK 1776/06 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skarga jest uzasadniona w odniesieniu do § 4 zaskarżonej uchwały. Stosownie do jego treści uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 roku. W ocenie sądu takie sformułowanie w połączeniu z faktem, że przedmiotowa uchwała opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 16 listopada 2018 poz. 5218) oznacza, że można mieć wątpliwości co do daty wejścia w życie tego aktu. Sąd podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w przytoczonym w skardze wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 stycznia 2019 r. (I SA/Łd 669/18). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523), akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nie ulega wątpliwości, że § 4 kwestionowanej uchwały pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Powtórzeniem zapisu konstytucyjnego jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przytaczana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd podziela w całości argumentację skargi, że treść § 4 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale narusza także art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Słuszne skarżący wskazuje także na nieważność § 1 załącznika do Uchwały. Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy, a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie w art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że organ uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto zgodzić należy się ze skarżącym, że organ stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, o czym stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg powtórzenia stwarza możliwość interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powyższy wymóg zawiera również § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908)), zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. Rzeczywiście § 1 pkt. 1 załącznika, według którego właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez wyposażenie nieruchomości zamieszkałych w pojemniki lub worki, służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym stanowi powielenie zapisu 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy.

Brak jest upoważnienia dla rady gminy do formułowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku (w tym przypadku w § 1 pkt 2 Regulaminu) obowiązku właścicieli nieruchomości polegającego na prowadzeniu w opisanym w Regulaminie zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych i przekazywania ich do odbioru (§ 1 pkt. 3). Należy zauważyć, że z dniem 1 lutego 2015 r. zmieniono treść art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy który otrzymał brzmienie: "Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie

z wymaganiami określonymi w regulaminie i przepisach wydanych na podstawie art. 4a". W art. 4a ustawy zawarto delegację do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów oraz kiedy wymóg selektywnego zbierania uważa się za spełniony, a także odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi selektywnego zbierania spośród wskazanych w art. 3b ust. 1 i art. 3c ust. 1. W art. 4 ustawy dodano także ust. 2a, zgodnie z którym regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych, niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a. Niemniej jednak, według stanu prawnego obowiązującego w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały, właściciel nieruchomości był zobowiązany złożyć do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m ustawy). Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy, selektywne zbieranie odpadów komunalnych ustanawiają gminy, co oznacza, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Jednak o tym, czy odpady będą zbierane w sposób selektywny czy też nie, decydował na zasadzie dobrowolności właściciel nieruchomości, który z racji takiego wyboru nie mógł ponosić negatywnych konsekwencji. Jeżeli właściciel nieruchomości nie wybrał selektywnego sposobu zbierania odpadów komunalnych, podmiot odbierający przyjmował je jako zmieszane odpady komunalne. Przekładało się to na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem stawki opłat w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, były niższe (art. 6k ust. 3 ustawy). Ustawa pozwalała na stosowanie korzystniejszej, niższej stawki za odpady segregowane w celu promowania segregacji. Nie można jednak z tych zapisów ustawowych, dotyczących różnicowania stawki opłat, wnioskować, że na mieszkańców nakładało się obowiązek tylko i wyłącznie segregowania odpadów (yrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 czerwca 2019 r. II SA/Bd 1433/18, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2018 r. VIII SA/Wa 705/18 opubl. w CBOSA). Świadczy o tym także fakt zmiany legislacyjnej dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579), mocą której w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy nałożono wprost na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów. Podobnie zmianie uległ art. 6k ust. 3 ustawy, w którym mowa jest obecnie o niewypełnianiu przez właściciela obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W świetle uregulowań obowiązujących na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały Rada Miejska nakładając jednoznacznie na właścicieli obowiązek selektywnego zbierania odpadów w § 1 pkt 2 i pkt.3 Regulaminu przekroczyła delegację ustawową.

Zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 1 pkt. 4 załącznika zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz § 1 pkt. 5 nakazujący przymowanie zgarniętego lodu i śniegu przy krawężnika chodnika w sposób niepowodujący zakłóceń w ruchu pieszych. W myśl art. 5 ust. 1 pkt 4 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. Porównanie brzmienia obu unormowań prowadzi do wniosku, że § 4 modyfikuje obowiązek nakładany na właścicieli nieruchomości artykułem 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Normując obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości rozciąga go również na chodniki, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych, gdy w przypadku tych chodników art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. wyłącza obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Unormowanie § 1 pkt. 5 jest natomiast sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Trudno uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z przystanków komunikacyjnych oraz dróg publicznych błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczeniami mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Przepis ten zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. W wyroku z dnia 21 czerwca 2017r. (II OSK 991/17 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że uzasadnieniem dla wprowadzenia powyższego postanowienia nie może być wyłącznie nikła obawa przed działaniami sprzecznymi z utrzymaniem porządku np. polegającymi na gromadzeniu śniegu, lodu itp. w sposób utrudniający korzystanie z komunikacji publicznej. Wskazać przy tym należy, że przepis art. 5 ust. 1 ustawy precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości. Wśród tych

i obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, odesłań do i obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Dlatego też należy mieć w tym względzie na uwadze również regulacje zawarte w art. 5 ust. 4 i art. 20 ustawy o drogach publicznych, które wskazują podmiot obowiązany do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych. Rada gminy uchwalając regulamin powinna zatem mieć na uwadze komplementarność w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy i wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 ustawy.

Trafnie skarżący wnosi także o stwierdzenie nieważności § 1 pkt. 6 lit a) załącznika według którego mycie pojazdów poza myjniami jest dopuszczalne w miejscach dozwolonych, a więc na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego tylko pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzone są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi oraz pkt. 6 lit. b) dopuszczający możliwość mycia pojazdów na terenach służących do użytku publicznego tylko w miejscach do tego przygotowanych i specjalnie oznaczonych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 lutego 2020r. (IV SA/Po 1022/19 opubl. w CBOSA) Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia pojazdów. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Tymczasem ograniczając możliwość mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jedynie do terenów nieruchomości nie służących do użytku publicznego pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi oraz na terenach służących do użytku publicznego tylko w miejscach do tego przygotowanych, specjalnie oznaczonych oraz utwardzonych, naruszono nie tylko wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale również wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego prawo właściciela do rozporządzania własną rzeczą oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Zgodzić należy się ze skarżącym, że doszło do przekroczenia ustawowego upoważnienia poprzez dozwolenie w § 1 ust. 6 lit. c regulaminu możliwości dokonywania jedynie drobnych napraw pojazdów samochodowych. Zaznaczyć należy, że na podstawie normy wynikającej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy do kompetencji Rady należy jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Jest jasne, że wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, według której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów jedynie do drobnych napraw nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości.

Przekroczeniem art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy jest § 6 według którego pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości powinny być ustawione na terenie nieruchomości w miejscu widocznym i oznaczonym, na wyrównanej, najlepiej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem na niej wody i błota. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 2017r. (II OSK 280/16 opubl. w CBOSA) wskazał, że ustawowego uprawnienia do tworzenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących: warunków rozmieszczania tych pojemników

i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, mających walor norm kierunkowych i opisowych - nie wynika normatywna możliwość prawodawcy lokalnego do tworzenia dyrektywalnych nakazów dla właścicieli nieruchomości w postaci określonych prawem obowiązków działania. A zatem na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy Rada Miejska nie była również upoważniona do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie oraz wystawiania ich w określonym czasie przed teren nieruchomości. W gestii właściciela nieruchomości leży bowiem zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości, a kwestie związane z ustaleniem czasu opróżniania pojemników winny zostać uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych.

Słusznie skarżący dowodzi naruszenia przez § 9 załącznika art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy. Trafne jest spostrzeżenie, że przepisem § 9 Regulaminu bezprawnie wkroczone w materię prawa własności i stosunków sąsiedzkich. Rada nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Ponadto zwrócić należy uwagę na niejasną treść tej normy. W orzecznictwie wielokrotnie zwracano uwagę, że na ustawodawcy ciąży 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, precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. 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. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i K 41/02). W taki zaś sposób należy rozumieć użyte w tym przepisie sformułowanie „zapewnienia właściwej opieki i ochrony”. Brak precyzyjnego określenia obowiązków stwarza ryzyko dowolnego ich realizowania, co w konsekwencji uniemożliwia ich egzekwowanie i sprawia, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna.

Słusznie wskazuje skarżący na nieważność § 10 ust. 1 załącznika regulaminu nakazującego nakaz wyprowadzenia psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i z założonym kagańcem jako naruszającego art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy. Przede wszystkim należy wskazać, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę w podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. (II OSK 1492/12 opubl. w CBOSA), że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Trzeba przy tym podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Równie zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 załącznika. Zobowiązanie właścicieli i opiekunów zwierząt domowych do natychmiastowego uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez nie w miejscach publicznych oraz w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku powtarza przepisy ustawy, kwestie te zostały bowiem uregulowane w art. 91 i art. 145 Kodeksu wykroczeń. Właściciele zwierząt

zostali zobowiązani do usuwania zanieczyszczeń pozostawianych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do użytku publicznego w drodze przepisu rangi ustawowej. Poza tym w § 10 mowa jest o obowiązkach właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych, co pozostawia poza zakresem regulacji regulaminu inne podmioty utrzymujące takie zwierzęta. Tymczasem delegacja ustawowa zobowiązuje do określenia obowiązków w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe, bez żadnych wyłączeń, czy ograniczeń.

Zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 3 załącznika do uchwały określającego usytuowanie uli pszczelich w odległości 10 m od granicy nieruchomości sąsiedniej i 30 m od pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz budynków inwentarskich i dróg publicznych w taki sposób, by nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich jako przekraczającego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. W wyroku z 14 listopada 2017r. (II OSK 443/16 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy nakazuje określić w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. nr 133, poz. 921 ze zm.), pszczoła miodna (*Apis mellifera*) należy do zwierząt gospodarskich. W konsekwencji dopuszczalne było, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowanie kwestii trzymania tych owadów. Nakaz, aby pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Natomiast nakazanie, aby ule były ustawione: "w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich", bezprawnie ingeruje w stosunki sąsiednie. Trzeba mieć na uwadze, że w zależności od odległości ustawienia uli od nieruchomości sąsiedniej, ewentualne zakłócenia powodowane hodowlą pszczół mogą zostać zakwalifikowane "bądź jako immisje pośrednie, bądź jako immisje bezpośrednie. Ocena w tym względzie zależy od konkretnego przypadku" (J. Buczek, Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół, "Przegląd Sądowy" 2003 r., nr 2, s. 33). Jest to jednak sfera prawa prywatnego, a nie publicznego. Zgodnie z art. 144 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Przepis ten otwiera grupę unormowań w Kodeksie cywilnym określanych mianem prawa sąsiedzkiego. Prawo sąsiedzkie dotyczy sytuacji, w których wzajemne oddziaływanie na siebie gruntów może rodzić sprzeczne interesy. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzyganie tych konfliktów. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego. (nieco inaczej NSA w wyroku z 26 października 2017r. II OSK 280/16 opubl. w CBOSA)

Zasadny jest także zarzut dotyczący § 12 załącznika uchwały w zakresie nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku dokonywania deratyzacji. Artykuł 4 ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi, że w regulaminie należy wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. W niniejszej sprawie Rada Gminy, realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, nie mogła wskazać podmiotów (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu ustawy nie obejmuje bowiem upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje zatem aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Wyżej wymieniona regulacja ustawowa zobowiązuje jedynie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. Nałożone w § 10 obowiązki wykraczają tym samym poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (wyrok NSA z 13 września 2016 r. II OSK 3026/16 opubl. w CBOSA).

Z tych względów na podstawie art. 147 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) należało stwierdzić nieważność § 4 zaskarżonej uchwały oraz § 1, § 6, § 9, § 10, § 11 ust. 3 oraz § 12 załącznika do uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.