



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7796

WYROK NR IV SA/PO 115/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 lipca 2020 r.

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń

Sygn. akt IV SA/Po 115/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu

na uchwałę Rady Gminy Budzyń

z dnia 8 września 2016 r. nr XIX/152/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- a) § 4 załącznika do uchwały;
- b) § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały;
- c) § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę odrzuca.

Sygn. akt IV SA/Po 115/20

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wągrowcu zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu § 4 ust. 1 - 3, § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 i ust. 2 pkt 1 - 3 oraz § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 - 6 uchwały nr XIX/152/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 8 września 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 - 3, § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 i pkt i ust. 2 pkt 1 - 3 oraz § 26 ust. 1 ust 2 pkt 1-6 zaskarżonej uchwały.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale:

1. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, dalej: „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu i czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010, dalej u.c.p.g.), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 4 ust. 1 - 3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników niezwłocznego obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, poprzez usunięcie tych zanieczyszczeń w miejsca nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów oraz wskazanie „środka do nieusuniętego zalegającego lodu i celu w jakim ma to być przeprowadzone,

2. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i określenia w przepisie § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 i ust. 2 pkt 1-3 warunków w jakich odbywać się może mycie pojazdów samochodowych poza myjniami i naprawa tych pojazdów poza warsztatami samochodowymi,

3. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g., poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenia obowiązków w przepisie § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 - 6 na osoby utrzymujące zwierzęta domowe do stosowania środków ochrony, a na utrzymujących psy do wyprowadzania tych zwierząt na smyczy, a gdy są agresywne lub mogą stanowić zagrożenie dla otoczenia również w kagańcach i pod opieką osób dorosłych i wskazanie, kiedy opuszcza się zwolnienie psa ze smyczy, oraz gdzie mogą przebywać zwierzęta egzotyczne.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że uchwała została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Skarżący wskazał, że unormowania z § 4 ust. 1-3 są sprzeczne z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy Zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń; z części nieruchomości służących do użytku publicznego, ale nie do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. Takie stanowisko jest zgodne z przyjętą linią orzecznictwem. Sądy administracyjne podkreślały, że „przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie upoważnia do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca, gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń” (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 372/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2015 r., sygn. II SA/Łd 637/15 oraz NSA z dnia 21 czerwca-2017-r., sygn. II OSK 991/17).

Ponadto skarżący wskazał, że o przekroczeniu upoważnienia ustawowego świadczy treść § 5 ust. 1 pkt 1 - 3 i pkt i ust. 2 pkt 1-3 zaskarżonej uchwały. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do regulacji, że mycie pojazdów poza myjniami oraz ich naprawa poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie "pod określonymi w tym przepisie warunkami. Normy te ograniczają prawo własności, tj. korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych zachowań stanowiąc w niejasny sposób, że mycie dotyczy nadwozia samochodu i ma być dokonywane na wydzielonych i utwardzonych częściach: nieruchomości przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a naprawa nie spowoduje - zanieczyszczenia środowiska i gromadzenia. powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych, że dotyczy drobnych napraw i nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. O tym, że takie uregulowania wychodzą poza zakres upoważnienia ustawowego potwierdza zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny stanowisko w wyroku z dnia 17 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2873/15.

Skarżący wskazał, że treść § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-6 zaskarżonej uchwały także wskazuje na to, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Nakładanie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w gminach obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem tej ustawy. Obowiązki te jednak muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. został tak sformułowany, że nie dopuszcza wyjątków nie uwzględniając charakterystycznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia zwierząt bardziej rygorystycznie niż przewidziano to w ustawach. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w celu ochrony dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorię przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia. Bezwzględny nakaz wyprowadzania psów na smyczy na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, a dodatkowo agresywnych lub mogących stanowić zagrożenie dla

otoczenia, również w kagańcach i pod opieką osób dorosłych, zwolnienie z tego obowiązku - jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi oraz na obszarach oznaczonych jako wybiegi dla psów, a także wskazanie, że zwierzęta egzotyczne mogą przebywać na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, jedynie na uwięzi lub klatce prowadzi do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt.

Mając powyższe na uwadze Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała narusza w istotny sposób art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie w § 4 ust. 1 - 3, § 5 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 pkt 1 - 3 oraz § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-6 upoważnienia ustawowego.

Rada Gminy Budzyń w odpowiedzi na skargę wniosła o uwzględnienie skargi w części, w jakiej nie pokrywa się ona z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 10.10.2016 r.

Wskazano, że Rada Gminy Budzyń w dniu 8 września 2016 r. podjęła uchwałę Nr XIX/152/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń. Wojewoda Wielkopolski jako organ nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 10.10.2016 r. orzekł nieważność w w/w uchwale § 5 ust. 2 pkt 3, § 26 ust. 2 pkt 2 w zakresie sformułowania: „i nie zakłócały spokoju domowego”, § 26 ust. 2 pkt: 3.4.5,6, § 29 ust. 2 pkt 3, § 30 ust. 1 pkt 1 i § 30 ust. 2 w zakresie sformułowania: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości” ze względu na istotne naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 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 z późn. zm.; zwanej dalej "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.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze 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. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). 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 mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 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. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso), 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

przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (w formie obowiązującej 8 września 2016 r. podczas uchwalania uchwały) regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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:

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

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

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.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 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.

Sąd wskazuje, że Rada Gminy Budzyń w dniu 8 września 2016 r. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) oraz art. 40 ust. 1, 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Chodzieży podjęła uchwałę nr XIX/152/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń.

W § 4 ust. 1 uchwały zapisano, że:

1., „Właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

2. Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiając ich zbieranie przez gminę.

3. Nieusunięty zalegający lód należy posypać piaskiem lub innym stosowanym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości."

W § 5 ust. 1 tej uchwały natomiast zapisano, że „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami, może odbywać się wyłącznie pod warunkiem:

1) niezanieczyszczenia środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego.

2) dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji,

3) iż mycie dotyczy nadwozia samochodu.

2. Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem:

1) niezanieczyszczenia środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych,

2) iż naprawa pojazdów samochodowych dotyczy drobnych napraw,

3) iż naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości."

W § 26 ust. 1 zapisano: „Utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi.

2. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi:

1) przy przewozie i przemieszczaniu zwierząt domowych, utrzymujący je zobowiązani są do stosowania środków ochrony, niezbędnych dla bezpieczeństwa ludzi i zwierząt oraz zachowania porządku publicznego i ochrony mienia.

2) utrzymujący zwierzęta domowe są zobowiązani do dołożenia starań, by zwierzęta te były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia i nie zakłócały spokoju domowego.

3) na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku psy powinny być wyprowadzane na smyczy, a zwierzęta agresywne lub mogące stanowić zagrożenia dla otoczenia, również w kagańcach i pod opieką osób dorosłych, które zapewnią sprawowanie nad nimi kontroli.

4) dopuszcza się zwolnienie psa ze smyczy jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi oraz na obszarach oznaczonych jako wybiegi dla psów, pod warunkiem zapewnienia przez właściciela lub opiekuna pełnej kontroli zachowania psa.

5) przepisu ust. 1 nie stosuje się do psów asystujących i funkcjonariuszy Policji oraz służb ratowniczych korzystających z pracy psów służbowych w trakcie wykonywania zadań służbowych.

6) zwierzęta egzotyczne mogą przebywać na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, jedynie na uwięzi lub klatce."

Sąd podkreśla, że Wojewoda Wielkopolski rozstrzygnięciem nadzorczym z 11.10.2016r. nr KN-I.4131.1.338.2016.16 stwierdził nieważność § 5 ust. 2 pkt 3, § 26 ust. 2 pkt 2 w zakresie sformułowania: „i nie zakłócały spokoju domowego”, § 26 ust. 2 pkt: 3. 4. 5. 6, § 29 ust. 2 pkt 3, § 30 ust. 1 pkt 1 i § 30 ust. 2 w zakresie sformułowania: „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości" Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń, stanowiącego załącznik do uchwały nr XIX/152/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 8 września 2016 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

W związku z powyższym Sąd postanowił na podstawie art. 58 1 pkt 6 p.p.s.a. odrzucić skargę Prokuratora w zakresie § 5 ust. 2 pkt 3 oraz § 26 ust. 2 pkt: 3, 4, 5, 6 zaskarżonej uchwały, ponieważ te jednostki redakcyjne aktualnie nie istnieją i nie ma przedmiotu zaskarżenia w tym zakresie.

Sąd wskazuje, że zasadny jest zarzut dotyczący § 4 regulaminu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. 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.

Regulamin w § 4 stanowi w gruncie rzeczy częściowe powtórzenie wraz z nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie realizację upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

W odróżnieniu od przepisu 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 wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" wypowiedzi się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. W kwestionowanej regulacji wskazano, że "właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek (...)". Taki zapis świadczy o tym, że uchwałodawca lokalny wkroczył w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Wskazać także należy, że rada nie została upoważniona do nakazania właścicielowi obowiązku stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania śliskości. Ponadto przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia, jak to uczynił w niniejszej sprawie prawodawca gminny.

Również zasadny jest zarzut dotyczący § 5 regulaminu. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do regulacji, że mycie pojazdów poza myjniami oraz ich naprawa poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod określonymi w tym przepisie warunkami.

Normy te ograniczają prawo własności, tj. korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych zachowań stanowiąc w niejasny sposób, że mycie dotyczy nadwozia samochodu i ma być dokonywane na wydzielonych i utwardzonych częściach: nieruchomości przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a naprawa nie spowoduje zanieczyszczenia środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych oraz dotyczy drobnych napraw. Z prostego porównania treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy i wywodzących się z ustawy zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wynika, że treść § 5 Regulaminu jako wkraczająca, ingerująca bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności, wychodzi tym samym poza zakres upoważnienia ustawowego. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do takich regulacji.

Takie uregulowania wychodzą poza zakres upoważnienia ustawowego i potwierdza to zajęte przez Naczelną Sąd Administracyjny stanowisko w wyroku z dnia 17 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2873/15. Należy również zaznaczyć, że uzależnienie możliwości napraw pojazdów od niezanieczyszczenia środowiska wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kc i wprowadza warunek braku zanieczyszczeń środowiska, który jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować.

Sąd wskazuje, że treść § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-2 zaskarżonej uchwały także wskazuje na to, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego.

Nakładanie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem tej ustawy. Obowiązki te jednak muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ze względu m.in. na cechy osobnicze zwierząt prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia.

Sąd wskazuje, że obowiązki określone w § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 – 2 zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, nieprecyzyjny i niejasny. Uregulowania te nie precyzują co należy rozumieć przez zagrożenie lub uciążliwość dla ludzi. Ponadto nie określają jakie środki ochrony należy zachować i w jaki sposób utrzymujący zwierzęta domowe mają postępować, by zwierzęta były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia.

Tak sformułowane pojęcia występujące w przywołanej regulacji mogą być różnie rozumiane, przy czym w procesie ich wykładni dominujące znaczenie miałby czynnik subiektywny.

Analizując powyższe ustalenia, niepodobna nie zauważyć, że kształtują one normę prawa miejscowego o wysoce niedookreślonej hipotezie, zatem zakres zastosowania tej regulacji ma rozmyte, płynne granice. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 711/11 (por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 638/18, CBOSA) "przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji." Pogląd ten Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy § 4, § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2, § 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 załącznika do uchwały narusza prawo w stopniu istotnym. To zaś uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części, na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska