



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7916

WYROK NR IV SA/PO 43/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 lipca 2020 r.

w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 43/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej Ostrzeszów

z dnia 14 września 2017 r. nr XXXII/206/2017

w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów

1. stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej jego § 4, § 5 ust. 2 i § 19;

2. w pozostałej części oddala skargę.

Sygn. akt IV SA/Po 43/20

UZASADNIENIE

Rada Miejska Ostrzeszów (zwana dalej „Radą”) podjęła w dniu 14 września 2017 r. uchwałę nr XXXII/206/2017 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów (Dz. Urz. Woj. Wiel. z 2017 r. poz. 5998, zwanej dalej „uchwałą”).

Pismem z dnia 14 grudnia 2019 r. nr PO IV Pa 112.2019 prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim (zwany dalej „Skarżącym”) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Poznaniu żądając stwierdzenia nieważności Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrzeszów (zwanego dalej „Regulaminem”) stanowiącego w myśl § 1 uchwały jej załącznik, w zakresie § 1 ust. 1b, 1c, ust. 2-7, § 4, § 5 ust. 1 i 3 oraz § 19. Skarżący podniósł zarzut naruszenia:

1) art. 4 ust. 2 pkt 2, ust. 1c, ust. 1d, ust. 2 i 3 oraz ust. 5-8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zmianami, w dacie uchwalenia Regulaminu: t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zmianami, zwanej dalej „u.c.p.g.”) oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanego dalej „Z.T.P.”) poprzez określenie w § 1 ust. 1b-1c oraz ust. 2-7 wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w sposób będący powtórzeniem zapisów ustawy;

2) art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 4 ust. 1, że obowiązek uprzątnięcia błota, lodu, śniegu oraz innych zanieczyszczeń dotyczy właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników, a nadto poprzez wskazanie w § 4 ust. 2-5 sposobów postępowania z uprzątniętym błotem, śniegiem i lodem;

3) art. 4 ust. 2 pkt 1d u.c.p.g. oraz § 6 w związku z § 143 Z.T.P. przez wprowadzenie bez podstawy prawnej w § 5 ust. 3 ograniczenia w dokonywaniu napraw pojazdu samochodowego poza warsztatami naprawczymi do „nieuciążliwych”;

4) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 19 Regulaminu szczególnych obowiązków posiadaczy psów.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz Miasta i Gminy Ostrzeszów wniósł o jej oddalenie w całości.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu w dniu 23 lipca 2020 r. za Skarżącego stanął się prokurator Prokuratury Regionalnej w Poznaniu – Zbigniew Pierzyński, który wnosząc jak w skardze, sprostował, iż przedmiotem zaskarżenia nie są ustępy, lecz punkty § 1 Regulaminu, a także, że zaskarżeniem objęty jest § 5 ust. 2, a nie jak błędnie skazano w pkt 3. skargi – § 5 ust. 1 i 3.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zmianami) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej przyjmując jako kryterium kontroli zgodność z prawem. Ustawodawca wskazuje enumeratywny katalog form działalności, a także bezczynności i przewlekłości działania organów administracji publicznej wyrażony w art. 3 § 2 pkt 1-9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmianami, zwanej dalej „p.p.s.a.”). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, wpisują się w kognicję sądów administracyjnych, zatem kontrola sądowa podejmowana przez Sąd jest sprawowana zgodnie z zakreśloną właściwością rzeczową, tym bardziej, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. ustawodawca wskazuje wprost, iż inkryminowany Regulamin jest aktem prawa miejscowego: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej »regulaminem«; regulamin jest aktem prawa miejscowego.”

Rozpoznając skargę na akt prawny organu gminy – w niniejszej sprawie akt prawa miejscowego Rady, należy stwierdzić, zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zmianami, zwanej dalej „u.s.g.”), że akt prawny, który jest niezgodny z prawem jest nieważny. W myśl ust. 4 zacytowanego przepisu, pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto, w zakresie realizowanej kontroli, Sąd nie jest związany granicami skargi, w związku z czym zarzuty podniesione w skardze nie wyznaczają kierunku analizy podejmowanej przez Sąd (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przeprowadzając kontrolę sądownoadministracyjną według powyższych okoliczności faktycznych, Sąd doszedł do przekonania, że skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie i w tym zakresie Sąd stwierdził

nieważność Regulaminu. Sąd nie zgodził się ze wszystkimi zarzutami, wobec czego skargę oddalono w pozostałym zakresie. Sąd podjął rozstrzygnięcie według następującej argumentacji.

Materialnoprawną podstawą do podjęcia uchwały, której załącznik w postaci Regulaminu jest przedmiotem zaskarżenia, jest przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Powołane przepisy stanowią odpowiednio:

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1).

Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

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

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

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

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

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

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

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

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

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

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

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (ust. 2).

W treści skargi powołano zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2, ust. 1c, ust. 1d, ust. 2 i 3 oraz ust. 5-8 u.c.p.g. (w domyśle art. 4 ust. 2 pkt 2, ust. 1 lit. c, lit. d, pkt 3, pkt 5-8) w związku z § 118 i § 143 Z.T.P. poprzez powtórzenie przepisów ustawowych w treści § 1 pkt 1-7 Regulaminu. W ocenie Skarżącego, w § 1 pkt 1-7 Regulaminu powtórzono przepisy ustawowe, które wyznaczają zakres normowania przekazany do kompetencji Rady. Sąd w składzie orzekającym zgadza się z powołanym przez Skarżącego poglądem dominującym w orzecznictwie, że powtórzenie przepisów ustawowych stanowi naruszenie prawa, jednakże w analizowanej sprawie, powtórzenia przepisów art. 4 ust. 2 u.c.p.g., które wyznaczają jedynie

szczególne zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a które w treści § 1 pkt 1-7 Regulaminu stanowią przedstawienie zakresu regulacji, nie można uznać za istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności. Powtórzenie przepisów ustawowych w tym przypadku nie prowadzi do zmiany ich znaczenia, wykładni, a także zastosowania. „Zakaz wyrażony w komentowanym przepisie (§ 118 Z.T.P. – przyp. Sądu) nie ma charakteru bezwzględny. Wyjątkowo bowiem mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis »zapowiadający« dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzą zamkniętej całości czy nie są wystarczająco komunikatywne (zob. też komentarz do § 137 ZTP). Powtórzenia, o których mowa, jeżeli uzna się je wyjątkowo za konieczne, powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania" (S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 239).

Mając na względzie przywołany komentarz do § 118 Z.T.P., przy ocenie dopuszczalności powtórzenia przepisu aktu normatywnego wyższego stopnia, należy każdorazowo mieć na uwadze funkcję, jaką spełnia powtarzany przepis w akcie prawnym, w którym ten przepis ma mieć zastosowanie. Celem zakwestionowanego przepisu Regulaminu, jest przedstawienie w rozdziale I (Postanowienia ogólne) przedmiotu regulacji Rady w celach porządkowych, co jednocześnie przesądza o braku istotnego naruszenia § 118 w związku z § 143 Z.T.P. Sąd zgadza się co do tego, że nie powinno dochodzić do powielania przepisów aktów normatywnych wyższego stopnia, jednakże w zaskarżonej uchwale, powtórzenie nie powoduje powstania jakiegokolwiek kolizji, która wprowadzałaby wątpliwości w zakresie stosowania uchwały niedające się pogodzić z intencją ustawodawcy.

W tym zakresie wielokrotnie wypowiadał się tutaj Sąd, które to stanowiska można ująć we wspólnym wniosku, iż transpozycja treści delegacji ustawowej do materii normatywnej zaskarżonego aktu prawa miejscowego stanowi zabieg porządkowy, zgodnie z którym, lokalny prawodawca „zapowiada” co jest przedmiotem niniejszej regulacji, czyniąc go uporządkowanym. Powtórzenie przepisów ustawowych wynikające z celu wprowadzenia komunikatywności aktu prawnego niższego rzędu nie stanowi naruszenia prawa (zob. np. wyroki WSA w Poznaniu z dnia: 5 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1051/19, 12 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1081/19, <https://cbois.nsa.gov.pl>, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zwana dalej „CBOSA”). Z tego względu, Sąd uznaje zarzut Skarżącego za nieuzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 4 ust. 1, że obowiązek uprzątnięcia błota, lodu, śniegu oraz innych zanieczyszczeń dotyczy właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników, a nadto poprzez wskazanie w § 4 ust. 2-5 sposobów postępowania z uprzątniętym błotem, śniegiem i lodem, Sąd uznaje za uzasadniony.

Podstawą do uregulowania przez Radę sposobu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego jest przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Jednocześnie, lokalny prawodawca stanowi:

Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników położonych bezpośrednio wzdłuż ich nieruchomości (ust. 1). Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń odbywać powinno się w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów (ust. 2). Uprzątnięte błoto, śnieg, lód należy zgromadzić na skraju chodnika, od strony jezdni, z zachowaniem możliwości odpływu wody roztopowej do kanalizacji, pozostawiając wolne przejścia dla pieszych. Pryzmy śniegu zanieczyszczone solanką nie powinny znajdować się bezpośrednio przy drzewach i w misach drzew, w pojemnikach na kwiaty oraz przy latarniach, urządzeniach energetycznych i sygnalizatorach świateł (ust. 3). Zabrania się zgarniania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z chodników na jezdnię (ust. 4). Zabrania się zgarniania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z nieruchomości prywatnej na chodnik i jezdnię (ust. 5).

Ustanowienie obowiązków zgodnie z brzmieniem wyrażonym w § 4 ust. 1-5 Regulaminu stanowi ingerencję w materię uregulowaną już przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g., który stanowi:

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.

Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że ustawodawca polecając lokalnemu prawodawcy uregulowanie sposobu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednocześnie regulując obowiązek uprzątnięcia tych zanieczyszczeń z chodnika, wyłączył przedmiot regulacji określony w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z kompetencji przekazanych do uregulowania przez lokalnego prawodawcę na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Przede wszystkim wskazuje na to rozróżnienie pomiędzy miejscem, w którym uprzątnięcie ma nastąpić. Ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. reguluje samodzielnie obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodników, określając jednocześnie precyzyjnie co należy przez „chodnik” rozumieć. Z kolei lokalnemu prawodawcy powierza się uregulowanie zasad uprzątnięcia tych samych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada nie ma kompetencji do tego, aby powtórnie, a nawet odmiennie regulować tę materię w akcie normatywnym niższego rzędu (akt prawa miejscowego). W § 4 ust. 1 Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji zapisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., pomijając część zdania następującą po średniku.

Ponadto, przepis będący podstawą prawną w zakresie unormowania postępowania w przedmiocie usuwania zanieczyszczeń nie przewiduje sposobów w jaki ten obowiązek ma być spełniony. Uregulowanie w treści uchwały sposobów usunięcia zanieczyszczeń jest, zdaniem Sądu, zbyt daleko idącym rozwiązaniem, szczególnie, że ustawodawca nie określił w delegacji ustawowej, że Rada ma o tym przesądzić (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1032/19, CBOSA). Z tego względu, zarzut podniesiony przez Skarżącego jest uzasadniony, a przepis § 4 Regulaminu nie odpowiada prawu, co implikuje stwierdzenie jego nieważności.

Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. oraz § 6 w związku z § 143 Z.T.P. również należy uznać za uzasadniony. Rada ustanowiła na podstawie powołanego przepisu u.c.p.g. następującą regulację: „Naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości pod warunkiem, że prace związane z naprawą pojazdów nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska gruntowo - wodnego. Zużyte części i materiały eksploatacyjne winny być zagospodarowane zgodnie z przepisami szczególnymi.”

Rozpoznając zarzut względem cytowanego przepisu Regulaminu, należy zwrócić uwagę na dwa jego aspekty. Po pierwsze, z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. wynika, że Rada jest zobowiązana do uregulowania wymagań w zakresie czystości i porządku w gminie obejmujących m.in. mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ustawowy wyznacza sferę, w której lokalny prawodawca powinien uregulować zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza miejscami do tego wskazanymi w sposób pozytywny, a więc wskazać jednoznacznie, warunki, w jakich te czynności mogą być wykonywane. Lokalny prawodawca zastosował jednak zabieg legislacyjny, który nie wpisuje się w zamysł ustawodawcy, bowiem, uregulowano przesłankę negatywną, wyznaczającą granice swobody naprawiania samochodów poza warsztatami samochodowymi w postaci uciążliwości oddziałujących na środowisko oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich. Stopień ogólnikowości i pojęciowej nieostrości omawianego przepisu Regulaminu pozwala uznać go za sprzeczny z celem i przedmiotem regulacji Regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. Lokalny prawodawca wskazał na „nieuciążliwość”. Owa ogólnikowość oraz nieostrość pojęciowa jest zabiegiem legislacyjnym, który nie powinien cechować aktów prawa miejscowego, szczególnie, że mają one charakter wykonawczy, a więc taki, który nie pozostawia wątpliwości adresatom norm wysłowionych w jego treści.

Po drugie, Sąd w składzie orzekającym podkreśla, że wskazana w poprzednim zdaniu przesłanka negatywna w zakresie naprawy samochodów jest zbieżna z regulacją art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, zwanej dalej „k.c.”), co istotnie podkreślał Skarżący. Powołany przepis k.c. stanowi: „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.”

Zakwestionowany przepis prawa miejscowego oraz przywołany art. 144 k.c. wprowadzają rozbieżną siłę natężenia oddziaływania omawianej działalności (naprawa samochodów poza warsztatami). Z jednej strony ustawodawca wprowadza ograniczenia immisji do granicy, po przekroczeniu której zostanie uznana za ponad przeciętną miarę, a z drugiej strony – lokalny prawodawca traktuje o każdym uciążliwym

oddziaływaniu na środowisko oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości, również tym, które nie ma charakteru ponadprzeciętnego. Zestawienie tych dwóch obowiązujących regulacji prowadzi to zaistnienia kolizji pomiędzy powołanymi przepisami, ponieważ konstytuowane regulacje w Regulaminie są dalej idące niż ograniczenia wynikające z art. 144 k.c. Kolizja przepisów prawa powszechnie obowiązującego wymaga dokonania rozstrzygnięcia na rzecz jednej z regulacji celem zagwarantowania stabilności obrotu prawnego, co stanowi jeden ze składników konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Przyjęta w kulturze prawnej wykładnia systemowa prowadzi do wniosku o konieczności zastosowania reguły kolizyjnej w wyniku której norma prawna wyższego rzędu, znajduje zastosowanie przed normą prawną niższego rzędu (w tym przypadku, norma ustawowa, przed normą lokalną) – *lex superior derogat legi inferiori*. Podobne stanowisko zostało wyartykułowane w innym wyroku tut. Sądu, który w analogicznej sprawie, uznał za niedopuszczalne, aby przepis prawa miejscowego wkraczał w materię uregulowaną przez prawo cywilne w art. 144 k.c. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/19, CBOSA).

W świetle kardynalnej, konstytucyjnej zasady proporcjonalności – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie takich ograniczeń należy każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por.: wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; J. Zakolska, Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 18): (i) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (ii) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (iii) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto).

W ocenie Sądu, przynajmniej dwóch ostatnich kryteriów (niezbędności oraz proporcjonalności sensu stricto) nie spełnia analizowany przepis § 5 ust. 2 Regulaminu. Nie sposób bowiem wskazać racji, które w dostatecznym stopniu uzasadniałyby tego rodzaju ograniczenie prawa własności nieruchomości niestanowiącej warsztatu samochodowego, zgodnie z którym korzystanie z takiej nieruchomości w celu naprawienia pojazdu byłoby ograniczone jedynie do sposobów całkowicie nieuciążliwych dla posesji sąsiednich. Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 5 ust. 2 Regulaminu.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 19 Regulaminu szczególnych obowiązków posiadaczy psów, Sąd uznaje go za uzasadniony. Zakwestionowany przepis § 19 Regulaminu miał stanowić wyraz realizacji obowiązku z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., zgodnie z którym lokalny prawodawca określa wymagania w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Z kolei przepis § 19 Regulaminu stanowi: „Na terenie nieruchomości może przebywać na swobodzie pies, o ile przebywanie takie nie jest uciążliwe dla sąsiadów i innych osób, a nieruchomość posiada ogrodzenie uniemożliwiające wydostanie się psa poza teren nieruchomości. Ponadto w widocznym miejscu umieszcza się tablicę ostrzegawczą.”

Poprzestając na treści zdania pierwszego tego przepisu, należy zwrócić uwagę, że Rada ponownie wprowadza ograniczenie skierowane do właścicieli zwierząt domowych, pod warunkiem, że zachodzą uciążliwości z tytułu przebywania psa na nieruchomości. W analogicznie rozpoznawanej sprawie przez tut. Sąd, stwierdzono, że „kwestię uciążliwości powodowanych przez właściciela nieruchomości w związku z korzystaniem z niej regulują przepisy Kodeksu cywilnego. Art. 144 k.c. stanowi, że 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. Zatem już z tego powodu Rada Gminy, regulując kwestię ewentualnej uciążliwości (hałas, odór, zanieczyszczenie środowiska, itp.) dla innych nieruchomości (przeznaczonych do wspólnego użytku oraz użytku publicznego), przekroczyła swoje kompetencje” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18, CBOSA). Ponownie, art. 144 k.c. jest jedyną regulacją, która może stanowić ograniczenie w zakresie dysponowania własnością (*ius disponendi*), w zakresie, w jakim immisje mają charakter ponad przeciętny. Zakwestionowany § 19 Regulaminu wprowadza dalej idące restrykcje, które pogarszają sytuację prawną adresatów normy prawnej.

W odniesieniu do zdania drugiego § 19 Regulaminu, przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważniał Rady do ingerowania w prawo własności w ten sposób aby nałożyć na właścicieli nieruchomości obowiązek oznakowania tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem nieruchomości na terenie których przebywają psy zwolnione ze smyczy, a także do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1056/15, a także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 622/16, CBOSA).

Powyższe względy uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności § 19 Regulaminu w całości.

Mając powyższe na względzie, Sąd doszedł do przekonania, że skarga jest częściowo uzasadniona. W związku z tym, Sąd stwierdził nieważność Regulaminu w części obejmującej § 4, § 5 ust. 2 oraz § 19, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (pkt 1. sentencji wyroku). Natomiast w pozostałym zakresie, Sąd uznając zarzuty za nieuzasadnione, oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt 2. sentencji wyroku).

Przewodniczący sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska