



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8222

**WYROK NR IV SA/PO 155/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 21 lipca 2020 r.

**w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 155/20

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 21 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wolsztynie

na uchwałę Rady Gminy Przemęt z dnia 28 grudnia 2017 r. nr XLVIII/315/17

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 2 pkt 2, § 4 pkt 4 i § 12 pkt 2;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 155/20

## UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wolsztynie wniósł na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U z 2019 roku, poz. 2325 ze zm., dalej p.p.s.a.) oraz art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 roku, numer 740, t.j.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Przemęt z dnia 28.12.2017 roku numer XLVIII/315/17 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2, § 4 pkt 4, § 11 oraz § 12 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13.09.1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( Dz. U. z 2017, poz. .1289 j.t.), w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zw. z § 115 oraz 135 w zw. z § 143 oraz § 118 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 roku w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej (Dz. U. 2016 nr 283 t.j.), polegające na zawarciu w regulaminie regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej:

- w § 2 pkt 2 poprzez zobowiązanie właściciela nieruchomości do przyzmożenia zagarniętego lodu i śniegu przy krawężniku oddzielającym chodnik od drogi, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej,

- w § 4 pkt 4 poprzez zezwolenie na naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości,

- w § 12 pkt 2 poprzez zobowiązanie hodowcy zwierząt gospodarskich do niepowodowania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas, uciążliwy zapach, insekty.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że w § 2 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt, Rada Gminy Przemęt zobowiązała właścicieli nieruchomości do przyzmożenia zagarniętego lodu i śniegu przy krawężniku oddzielającym chodnik od drogi, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej. Prokurator podkreślił, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c 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, a nie regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (por. wyrok NSA z dnia 21.06.2017 r., sygn. II OSK 991/17).

W § 4 pkt 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt Rada Gminy Przemęt zezwoliła na naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi na terenie własnej nieruchomości. Jednakże zawarte w §4 pkt 4 regulaminu uzależnienie dopuszczalności naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kodeksu cywilnego, który 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 (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 2012/12).

Analogiczne uwagi Prokurator wniósł pod adresem regulacji zawartej w §12 pkt 2 regulaminu, zgodnie z którą hodowca zwierząt gospodarskich jest zobowiązany do niepowodowania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas, uciążliwy zapach, insekty.

Wątpliwości Prokuratora budzi także zawarty w § 11 regulamin całkowity zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich, w tym ptactwa domowego na terenach nieruchomości letniskowych. W obowiązujących przepisach prawa nie ma bowiem definicji legalnej „nieruchomości letniskowej”. Nie sposób zatem ustalić, na których konkretnie nieruchomościach obowiązuje zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Rady Gminy Przemęt w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując, że zadanie gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na jej terenie jest realizowane m.in. poprzez wprowadzenie regulaminu, który określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zasady te muszą być zgodne z delegacją ustawową wyrażoną w art. 4 ust. 2 i 2a ustawy. Organ w granicach upoważnienia ustawowego określił reguły i normy postępowania w zakresie czystości i porządku.

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 "rudymetrycznych 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. Zalasieński, 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. 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 w dniu 28 grudnia 2017 roku Rada Gminy Przemęt podjęła uchwałę numer XLVIII/315/17 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt.

W § 2 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt Rada Gminy Przemęt zobowiązała właścicieli nieruchomości do przymowania zagarniętego lodu i śniegu przy krawężniku oddzielającym chodnik od drogi, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej.

W §4 pkt 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt Rada Gminy Przemęt zezwoliła na naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

W §11 regulamin całkowity zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich, w tym ptactwa domowego na terenach nieruchomości letniskowych.

W §12 pkt 2 Regulaminu wskazano, że hodowca zwierząt gospodarskich jest zobowiązany do niepowodowania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas, uciążliwy zapach, insekty.

Sąd wskazuje, że zasadny jest zarzut dotyczący § 2 pkt 2 regulaminu. W §2 pkt 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Przemęt Rada Gminy Przemęt zobowiązała właścicieli nieruchomości do przymowania zagarniętego lodu i śniegu przy krawężniku oddzielającym chodnik od drogi, w sposób nie powodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów oraz odpływu wody do kanalizacji deszczowej. Unormowanie takie jest 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 zanieczyszczenia 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 tej kwestii wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, które w swoich wyrokach konsekwentnie 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" (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po

372/15, w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 637/15, w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Ke 572/15, publ. [w:] CBOSA).

Również zasadny jest zarzut dotyczący § 4 pkt 4 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 naprawa pojazdów poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod określonymi w tym przepisie warunkami. W § 4 pkt 4 regulaminu Rada Gminy Przemęt zezwoliła na naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi pod warunkiem niestwarzania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

W świetle zawartego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wprowadzenia do wyliczenia, określane w regulaminie zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi powinny być "szczegółowe". Tymczasem omawiane ustalenie Regulaminu – mówiące ogólnikowo o "niestwarzaniu uciążliwości" dla właścicieli sąsiednich nieruchomości – tego wymogu z pewnością nie spełnia. Uregulowanie w § 4 pkt 4 regulaminu przez swoje brzmienie wkracza w materię unormowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.; w skrócie "k.c."), zgodnie z którym "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." Zarazem statuowane w Regulaminie ograniczenia są dalej idące niż te wynikające z art. 144 k.c., gdyż § 4 pkt 4 Regulaminu de facto zakazuje działań (związanych z naprawą pojazdów), które powodowałyby powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną (według art. 144 k.c.: przeciętną) miarę.

Zasadny jest również zarzut dot. regulacji zawartej w §12 pkt 2 regulaminu, zgodnie z którą hodowca zwierząt gospodarskich jest zobowiązany do niepowodowania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas, uciążliwy zapach, insekty. Przytoczone postanowienia Regulaminu pozostają w sprzeczności z jego celem i przedmiotem, wykraczając poza granice upoważnienia ustawowego. Regulamin ten, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, może bowiem regulować jedynie kwestie czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Zauważyć także trzeba, że omawiana regulacja, odnosząca się do sposobu utrzymywania zwierząt gospodarskich, może być traktowana jako ograniczająca wykonywanie prawa własności – a zatem wkraczać w ustawową domenę prawa sąsiedzkiego uregulowaną w art. 144 K.c. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Natomiast rada gminy nie ma kompetencji by w aktach prawa miejscowego wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności. Zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mają umożliwić utrzymanie ładu publicznego na terenie gminy, jednak nie mogą ingerować w wykonywanie prawa własności na nieruchomościach właścicieli zwierząt – co niewątpliwie mogłoby mieć miejsce w przypadku omawianej regulacji (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 10 listopada 2017r. o sygn. akt IV SA/WA 1887/17, z dnia 8 listopada 2017 r. o sygn. akt IV SA/Wa 1955/17).

Sąd uznał za niezasadny zarzut dotyczący § 11 regulaminu. W § 11 regulaminu określono całkowity zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich, w tym ptactwa domowego na terenach nieruchomości letniskowych. Z upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. wynika obowiązek ustanowienia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Organ wskazał, że zakaz ten dotyczy nieruchomości letniskowych. Faktycznie brak jest definicji nieruchomości letniskowych, jednak mimo, iż brak jest legalnej definicji, wiele uregulowań prawnych pozwala na określenie o jaką nieruchomość chodzi, choćby art. 29 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane ( Dz. U. z 2019r., poz. 1186), wskazujący na budynek do okresowego wypoczynku. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1170) również posługuje się pojęciem domków letniskowych wskazując, iż pewne obowiązki nie dotyczą właścicieli domków letniskowych, mimo braku legalnej definicji. Nie powinno budzić wątpliwości, iż chodzi o nieruchomości zabudowane domkami letniskowym służącymi nie do stałego, lecz czasowego i rekreacyjnego zamieszkiwania.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy § 2 pkt 2, § 4 pkt 4, § 12 pkt 2 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. W pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska