



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8231

### WYROK NR IV SA/PO 384/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 384/20

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole

na uchwałę Rady Gminy Olszówka

z dnia 27 października 2016 r. nr XXIV/132/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust. 7 oraz § 2 ust. 9 załącznika do uchwały,

2. w pozostałym zakresie skargę oddala

Sygn. akt IV SA/Po 384/20

#### UZASADNIENIE

Prokuratura Rejonowa w Kole złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Rady Miejskiej w Olszówka z dnia 27 października 2016 r. nr XXIV/132/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka (dalej jako: „regulamin” albo „uchwała”).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 2 ust. 7 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji rangi ustawowej,

2. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 lutego 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283, dalej jako: „rozporządzenie”) poprzez ustanowienie w § 2 ust. 8 pkt a zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego, poza kanalizację sanitarną lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, a także wprowadzenie zakazu odprowadzania tych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, do stanowi niepotrzebne powtórzenie przewidzianego w art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (uchylonej z dniem 01 stycznia 2018 r.),

3. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w zw. z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji oraz § 135 i § 143 rozporządzenia poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 2 ust. 9 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości związanych z ich bieżącą eksploatacją,

4. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 10 ust. 4 nakazu wyprowadzania psów ras uznanych za agresywne, a o których mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras uznawanych za agresywne – na smyczy i kagańcu.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności opisanych powyżej punktów załącznika do uchwały.

Uzasadniając skargę podniesiono, że wprowadzenia opisanych powyżej obowiązków w regulaminie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej. Odwołując się do stanowiska sądów administracyjnych wywieziono, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje oraz uzasadniono szczegółowo każdy z zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Odnosząc się do podniesionych zarzutów skargi wskazać należy, że w pierwszej kolejności podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 2 ust. 7 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji rangi ustawowej.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że rozwiązanie powyższe jest niezgodne z prawem. I tak, w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, ustawodawca ograniczył się do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stąd wprowadzenie obowiązku realizacji powyższego obowiązku z „chodników położonych wzdłuż nieruchomości”, stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej. Zauważyć należy, że delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a nie chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Dodatkowo, w oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można wskazać sposób realizacji powyższego obowiązku poprzez określenie, że podejmowane działania nie mogą powodować zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.

Przechodząc do zarzutu wadliwego ustawienia, w § 2 ust. 8 pkt a uchwały zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego, poza kanalizację sanitarną lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, a także wprowadzenie zakazu odprowadzania tych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, zauważyć należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy upoważnia do określenia w regulaminie zasad - wymagań mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Mając na uwadze treść tego upoważnienia ustawowego, wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego w § 2 ust. 8 pkt a uchwały dotyczące mycia samochodów na nieruchomości nie służącej użytkowi publicznemu poprzez odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego, o ile ściegi nie zawierają substancji ropopochodnych i nie są odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniemi, realizując wymóg działania polegający na niezanieczyszczaniu środowiska, co jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku.

W ocenie Sądu w kwestionowanym przepisie uchwały prawodawca lokalny działając w ramach prawa i w ramach omawianego upoważnienia ustawowego, wskazał adresatowi regulaminu względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi. Zdaniem Sądu, w ramach omawianej podstawy prawnej mieści się doprecyzowanie zachowania dotyczącego regulowanej prawem gospodarki ściekowej w sytuacji mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi. Takie samo stanowisko należy zająć wobec treści § 2 ust. 8 lit. a regulaminu. Omawiany zapis stanowi prezentację strzeżonych ustawą i regulaminem wartości, a nadto w ramach strzeżenia wartości jaką jest porządek, także w relacjach międzyludzkich, jako pewien stan niezakłócania posiadanych uprawnień, prawodawca lokalny miał prawo, w ramach upoważnienia ustawowego, wypowiedzieć się o nakazie nie powodowania przedmiotowymi naprawami uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. To ostatnie należy rozumieć, w ramach wykładni systemowej, jako brak uciążliwości w zakresie czystości i porządku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15, Baza NSA). Bez znaczenia pozostaje przy tym w ocenie Sądu, podnoszony przez Prokuratora fakt powtórzenia regulacji ustawowej, gdyż samo powyższe nie przesądza o przekroczeniu delegacji ustawowej.

Za zasady uznać natomiast należało zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy w zw. z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji oraz § 135 i § 143 rozporządzenia poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 2 ust. 9 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości związanych z ich bieżącą eksploatacją.

Jak powyżej wskazano przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, dając podstawę do wprowadzania obowiązków związanych z dopuszczalnością mycia i naprawy pojazdów poza myjniemi i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Oznacza to, że organ

uchwałodawczy nie może w regulaminie ograniczać możliwości napraw jedynie do napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów samochodowych. Takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, ograniczając w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań.

Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 10 ust. 4 nakazu wyprowadzania psów ras uznanych za agresywne, a o których mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras uznawanych za agresywne – na smyczy i kagańcu, Sąd podziela stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 7 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 618/14 oraz z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19, wedle którego nakaz wyprowadzania w miejscach publicznych na terenie miasta psa na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej – na smyczy i w kagańcu nie tylko nie narusza prawa, ale też służy osiągnięciu celu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawicieli niektórych ras psów w kagańcu i na smyczy, nie koliduje z powyższą regulacją, w istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. Regulacja powyższa nie jest również sprzeczna z żadnym przepisem rangi ustawowej czy podstawowej.

W świetle powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności § 2 ust. 7 oraz § 2 ust. 9 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Olszówka z dnia 27 października 2016 r. nr XXIV/132/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olszówka. Natomiast w pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz - Grochowska