



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2020 r.

Poz. 8662

WYROK NR IV SA/PO 137/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 26 sierpnia 2020 r.

w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca

Sygn. akt IV SA/Po 137/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska - Cybulska (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu

na uchwałę Rady Miejskiej w Wągrowcu

z dnia 23 marca 2016 r. nr XVII/121/2016

w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 3; § 4 ust. 1 pkt 3 i § 16 ust. 1-3;
2. pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wągrowcu pismem z dnia 07 stycznia 2020 r. wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wągrowcu nr XVII/121/2016 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca, zaskarżając ją w części obejmującej § 3 ust. 1 - 3, § 4 ust. 1 pkt 1 - 3 i ust. 2 oraz § 16 ust. 1 - 4.

Uchwale zarzucono:

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) 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) poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 3 ust. 1 - 3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia biota, śniegu i lodu z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości

poprzez ich zgromadzenie na skraju chodnika, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji, w sposób niezagrażający istniejącej zieleni oraz obowiązku uprzątnięcia ich z drogi publicznej, poza terenem przystanku komunikacyjnego, w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów, wysiadania i w siadania pasażerów,

2. 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) 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) poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i określenie w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 - 3 i ust. 2 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) 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) poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie obowiązku w przepisie § 16 ust. 1-4 na osoby wyprowadzające w miejscach publicznych wyłącznie psy na smyczy i kagańcu i zakazie wprowadzania psów lub innych zwierząt, na place zabaw dla dzieci oraz na teren kąpielisk.

Żądaniem skargi objęto stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 - 3, § 4 ust. 1 pkt 1 - 3 i ust. 2 oraz § 16 ust. 1 - 4 zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wągrowiec wniosła o jej oddalenie wskazując, że w zakwestionowanych przez Prokuratora przepisach nie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego i przywołując na poparcie swojego stanowiska wyroki sądowe. Jednocześnie wskazano, że na sesji 30 stycznia 2020 r. będzie głosowana uchwała przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca i w sytuacji jej przyjęcia zaskarżona uchwała zostanie uchylona, a postępowanie zainicjowane skargą Prokuratora stanie się bezprzedmiotowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności zakwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w Wągrowcu nr XVII/121/2016 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca, że skarga jest zasadna w części.

Na podstawie art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: "p.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2169) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach swej kognicji Sąd bada, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019, poz. 506 – dalej jako: u.s.g.), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że "istotne" naruszenie prawa stanowi uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności

z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018, poz. 2096 – dalej również jako: k.p.a.).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały Sąd miał na uwadze, że z dniem 23 czerwca 2020 r. zaskarżona uchwała utraciła moc, na podstawie § 24 uchwały Nr XXII/166/2020 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca (Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2020 r. ,poz. 4750).

Zaakcentować trzeba, że zasadą jest, że "zniknięcie" przedmiotu kontroli sądowej przed dniem wyrokowania przez sąd administracyjny (tu: w wyniku uchylecia zaskarżonej Uchwały) skutkuje bezprzedmiotowością postępowania sądownoadministracyjnego, uzasadniającą jego umorzenie (por. R. Hauser, Stosowanie reguł walidacyjnych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (na przykładzie konkretnej sprawy) [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Maciej Zielińskiego, pod red. A. Choduń i S. Czepity, Szczecin 2010, s. 325 i nast.). Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki. Otóż, zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek ex nunc, tj. od daty uchylecia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA). Dlatego Sąd przystąpił do kontroli uchwały Rady Miejskiej w Wągrowcu nr XVII/121/2016 z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Wągrowca w zaskarżonej przez Prokuratora części.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu nadanym ustawą w dniu podjęcia uchwały (Dz. U. 2016 poz. 250 ze zm. – aktualny w dacie podejmowania Uchwały – dalej jako: "u.c.p.g.").

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi prawo miejscowe a jego postanowienia mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w jego ówczesnym brzmieniu) określać miał 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.

Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty to - organ ten może dokonywać regulacji prawnych - tylko w takim zakresie - w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. w sprawie II OSK 654/14; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie II OSK 2012/12; wyroki WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. w sprawie IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie II SA/Sz 238/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

1. Prokurator zarzucił Radzie Miejskiej w Wągrowcu naruszenie przepisów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 3 ust. 1 - 3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu i lodu z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości poprzez ich zgromadzenie na skraju chodnika, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji, w sposób niezagrażający istniejącej zieleni oraz obowiązku uprzątnięcia ich z drogi publicznej, poza terenem przystanku komunikacyjnego, w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów, wysiadania i wsiadania pasażerów.

W odpowiedzi na skargę wskazano, że nałożenie w § 3 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie stanowi nieuprawnionego rozszerzenia obowiązku ustawowego.

Wskazany przepis stanowił, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości (ust. 1). Uprzątnięte z chodnika położonego wzdłuż nieruchomości błoto, śnieg i lód, należy gromadzić na skraju chodnika, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji, w sposób niezagrażający istniejącej zieleni (ust. 2). Uprzątnięte z drogi publicznej błoto, śnieg i lód, należy gromadzić przy krawędzi jezdni, poza terenem przystanku komunikacyjnego, w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów, wysiadania i wsiadania pasażerów (ust. 3).

Zarzut dotyczący wadliwości § 3 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały Sąd uznał za zasadny.

Podstawę prawną do nałożenia tego obowiązku stanowił art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważniał radę gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast 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.

Zaskarżone uregulowanie nie odpowiada zatem ustawowemu obowiązkowi, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.p.c.g. Powołany przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy ogranicza bowiem wyraźnie i jednoznacznie powinności właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości, po pierwsze wskazując przestrzeń, którą mają się oni zajmować (chodnik w podanym wyżej ścisłym rozumieniu) oraz po drugie określając czynności, które mają oni wykonywać (uprzątnięcie zanieczyszczeń) – por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014r., sygn. akt II SA/GI 258/14. Obowiązek, o którym mowa nie może zatem dotyczyć innych „części nieruchomości służących do użytku publicznego” (§ 3 ust. 1), a jedynie tych, o których mowa w omawianym przepisie. Na podstawie art. 5 ust. 4 i 5 u.c.p.g. obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządcy drogi, zaś obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w art. 5 ust. 1-4 ustawy należą do gminy. Tym samym gmina nie może przerzucać na inne podmioty obowiązków, którymi wedle omawianej ustawy sama została obciążona. Tymczasem, w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń „z części nieruchomości służącej do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości.” Zgodzić należy się zatem z Prokuratorem, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Rada gminy w sposób niedozwolony powtórzyła i zmodyfikowała treść art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (por. wyrok WSA z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. II SA/Bd 1343/18).

W kwestii obowiązków nałożonych w § 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały należy wskazać, że pierwszy z przepisów nakazuje „gromadzić na skraju chodnika” uprzątnięte z chodnika błoto, śnieg i lód (§ 3 ust. 2), natomiast drugi nakazuje „gromadzić przy krawędzi jezdni, poza terenem przystanku komunikacyjnego w sposób nieutrudniający zatrzymywania się pojazdów, wsiadania i wysiadania pasażerów” uprzątnięte z drogi publicznej błoto, śnieg i lód (§ 3 ust. 3).

Na temat legalności przepisu w tożsamym niemal brzmieniu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że unormowanie takie jest sprzeczne z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Trudno, bowiem uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z (...) dróg publicznych błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczenia mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. NSA wskazał, że 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 u.c.p.g. 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, opubl. [w:] CBOSA). 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 obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., odesłań do i obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach 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 u.c.p.g.

Sprzeczność przepisu aktu prawa miejscowego (§ 3 Uchwały) z przepisem rangi ustawowej (5 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.) stanowi istotne naruszenie prawa i już z tego powodu za zasadne należało uznać żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności § 3 Uchwały.

2. Prokurator wskazał też na wadliwość § 4 ust.1 pkt 1-3 i ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Wskazany przepis stanowił, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami może odbywać się na terenie nieruchomości pod następującymi warunkami:

- 1) mycie odbywać się będzie na utwardzonej części nieruchomości, a ścieki będą odprowadzane bezpośrednio do kanalizacji sanitarnej lub do zbiornika bezodpływowego;
- 2) do mycia używane będą środki chemiczne ulegające biodegradacji;
- 3) należy myć wyłącznie nadwozie pojazdu.

Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się na terenie nieruchomości pod warunkiem, że powstające odpady nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska, a sposób postępowania z nimi będzie zgodny z obowiązującymi przepisami (§ 4 ust. 2).

W zakresie zarzutu dotyczącego wadliwości § 4, Sąd skargę uznał za zasadną tylko w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały. Należy wskazać, że przepis ten dopuszczał możliwość mycia wyłącznie nadwozia pojazdu poza myjniami i warsztatami.

Uregulowanie o tożsamym brzmieniu było przedmiotem kontroli NSA, który uznając je za wadliwe podzielił stanowisko Sądu I instancji, co do tego że do kompetencji rady miejskiej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. należało określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Do kompetencji rady miejskiej należało więc określenie ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości, nie natomiast niczym nieuzasadnione ograniczenie możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów. NSA wskazał, że celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza jednak 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. Zgodnie z tą zasadą: "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). W regulaminie należało zatem określić ogólne zasady dotyczące mycia pojazdów poza myjniami, takie jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia) nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu, jak również w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r. sygn. II OSK 443/16). Powyżej przedstawioną argumentację Sąd sprawę niniejszą rozpoznający przyjmuje za swoją i z uwagi na przekroczenie upoważnienia ustawowego stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 4 ust. 1 pkt 3.

Za niezasadne Sąd uznał natomiast zarzuty dotyczące wadliwości § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 4 ust. 2 i w tym zakresie skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił.

Wskazując na motywy podjętego w tym zakresie rozstrzygnięcia należy wskazać, że celem regulaminu jest wykreowanie pewnych powtarzalnych, komunikatywnych, jasnych wzorów powinnego zachowania się służących zachowaniu czystości i porządku i mieszczących się w ramach prawa i granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c 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: c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;". Mając na uwadze treść przytoczonego upoważnienia ustawowego, wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego mieszczące się w treści § 4 ust. 1 pkt 1 i 2

zaskarżonej uchwały zawierają normy zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Wymóg odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego, i mycia pojazdów na utwardzonych częściach nieruchomości (§ 4 ust. 1 pkt 1) oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji (§ 4 ust. 1 pkt 2) - stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami. Podobnie w delegacji ustawowej mieściło się określenie wymagań naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami w sposób określony § 4 ust. 2, w myśl którego naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi może odbywać się pod warunkiem, że powstające odpady nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska, a sposób postępowania z nimi będzie zgodny z obowiązującymi przepisami (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 3039/15).

3. Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności § 16 ust. 1-4 zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowił, że psy mogą być wyprowadzane w miejscach publicznych wyłącznie na smyczy i w kagańcu. Zwolnienie z kagańca, dopuszczalne jest w przypadku psa, którego pysk, ze względu na budowę, uniemożliwia użycie kagańca (ust. 1). Zwolnienie psów ze smyczy bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie należycie ogrodzonej nieruchomości, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem (ust. 2). Zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt, na place zabaw dla dzieci oraz na teren kąpielisk. Zakaz ten nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników (ust. 3). Osoba utrzymująca zwierzę domowe zobowiązana jest do natychmiastowego uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzę w miejscu publicznym, przy czym zanieczyszczenia winny być wrzucane do pojemników na odpady zmieszane. Obowiązek ten nie dotyczy osób korzystających z pomocy psów przewodników (ust. 4).

W zakresie § 16 Sąd uznał skargę za zasadną w części obejmującej § 16 ust. 1-3. Wyjaśniając motywy podjętego rozstrzygnięcia należy poczynić uwagę, że nie stanowi w ocenie Sądu co do zasady naruszenia prawa przepis nakazujący wyprowadzenie psa na smyczy, a psa zachowującego się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu. W tym zakresie należy wskazać, że problematyka nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bądź na smyczy i w kagańcu była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2980/15) i - co należy szczególnie zaakcentować kontekście argumentacji skargi - NSA nie zakwestionował dopuszczalności formułowania nakazów wykorzystywania smyczy i kagańców przez rady gmin uchwalające regulaminy czystości, ale stanął na stanowisku, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Mając na uwadze argumentację zawartą w powołanym wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2980/15 i dzieląc przedstawił w nim stanowisko, Sąd sprawę niniejszą rozpoznając stwierdził zatem nieważność § 16 ust.1-2 zaskarżonej uchwały. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, stanowi bowiem postanowienie nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych. Należy wskazać, że w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały przewidziano tylko jedno odstępstwo od zasady wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu. Postanowiono, że „zwolnienie z kagańca, dopuszczalne jest w przypadku psa, którego pysk ze względu na budowę uniemożliwia użycie kagańca”. Tymczasem, nie przewidziano żadnego innego odstępstwa od tego obowiązku i objęto nim np. szczenięta i wszystkie inne psy, którym fizycznie można kaganiec założyć, nie zważając w istocie na cele ustawy.

W ocenie Sądu zgodzić też trzeba się z Prokuratorem co do wadliwości § 16 ust. 2 zaskarżonej uchwały, bowiem na podstawie art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020, poz. 638) zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Tak samo przepis ten brzmiał w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały. Odnosząc się do argumentacji odpowiedzi na skargę należy wskazać, że zaskarżony § 16 ust. 2 zezwalający na zwolnienie psów ze smyczy bez kagańca wyłącznie na terenie należycie ogrodzonej nieruchomości, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem, stanowi modyfikację regulacji ustawowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z woli ustawodawcy nie jest zabronione puszczanie psów bez kagańców pod warunkiem możliwości sprawowania kontroli nad nimi i zapewnienia możliwości identyfikacji właściciela (opiekuna).

Zasadnie też żądaniem skargi objęto stwierdzenie nieważności § 16 ust.3 zaskarżonej uchwały formułujący generalny zakaz wprowadzania psów lub innych zwierząt na place zabaw dla dzieci oraz na teren kąpielisk.

Podkreślić trzeba, że na temat dopuszczalności stanowienia w akcie prawa miejscowego generalnych zakazów wprowadzania/wyprowadzania psów lub innych zwierząt domowych na tereny podlegające wspólnemu użytkowi wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny wskazując, że prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p. powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r. sygn. II OSK 726/17). Podkreślić trzeba, że jakkolwiek dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie ograniczeń co do miejsc przebywania zwierzęcia - na terenie użyteczności publicznej - zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc, to zbyt daleko idącym było wprowadzenie w § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały generalnego zakazu wpuszczania psów lub „innych zwierząt” na teren wszystkich (a nie tylko do znajdujących się na terenach użyteczności publicznej) placów zabaw dla dzieci oraz na teren kąpielisk.

Sąd nie uznał natomiast za zasadne żądania stwierdzenia nieważności § 16 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Przepis ten nakazywał osobom utrzymującym zwierzęta domowe usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta w miejscach publicznych oraz w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić trzeba, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach punktem odniesienia czyli dobrem chronionym czyni - poza bezpieczeństwem osób w nich przebywających - także czystość terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, nie ma istotnej różnicy pomiędzy pojęciem "miejsce publiczne" a "miejsce przeznaczone do wspólnego użytku". W istocie w obu tych sformułowaniach chodzi o miejsce ogólnodostępne, otwarte, a więc miejsce, z którego korzystać może nieograniczona liczba osób. Jakkolwiek wskazane w § 16 ust. 4 zaskarżonej uchwały obowiązki wynikają również art. 145 ustawy z dnia 1 stycznia 1972 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. z 2019, poz. 821), to z uwagi na znaną Sądowi okoliczność wcześniejszego uchylecia zaskarżonej uchwały Sąd nie uznał za zasadne stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu i w tym zakresie skargę oddalił.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 3; § 4 ust. 1 pkt 3 i § 16 ust. 1-3 (pkt 1 sentencji wyroku).

W pozostałej części skargę oddalono na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska - Cybulska