



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8925

WYROK NR IV SA/PO 198/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 26 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krzymów

Sygn. akt IV SA/Po 198/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Krzymów

z dnia 23 maja 2016 r. nr XVIII/102/2016

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Krzymów

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 2 pkt 9 lit. a;

- § 2 pkt 10;

- § 14;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Koninie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę wnosząc o: stwierdzenie nieważności zapisów §2 pkt 9, §2 pkt 10 i § 14 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały numer XVIII/102/2016 Rady Gminy Krzymów z dnia 23 maja 2016 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzymów.

Wskazanym fragmentom uchwały zarzucił:

1. istotne naruszenie ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2019r., poz.2325, dalej u.c.p.g.) w związku z §137 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez ustanowienie w §2 pkt 9 zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych poza myjniami, poza kanalizację sanitarną lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, a w szczególności zakazu odprowadzania tych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, co stanowi niepotrzebne powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. tj. w art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne,

2. istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w związku z §135 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zezwolenie w §2 pkt 10 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzymów wyłącznie drobnych napraw poza warsztatami samochodowymi, a więc wymiany kół, świece zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacji pojazdów samochodowych, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej oraz uzależnienie możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym,

3. istotne naruszenie prawa art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w §14 pkt 1 Regulaminu obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psów zaliczanych do ras agresywnych na smyczy i w kagańcu zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 roku w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, a nadto wprowadzenie w pkt 2 nakazu przestrzegania przepisów sanitarnych i epizootycznych, a w szczególności terminów szczepień w sytuacji upoważnienia przez ustawodawcę jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, 1000, 1349 i 1432) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g., po uprzednim zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie.

W obowiązującym porządku prawnym, ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego dobitnym przykładem są chociażby wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 roku sygn. akt. II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku sygn. akt. II OSK 170/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku sygn. akt. IV SA/Po 748/13, 3 października 2013 roku sygn. akt. IV SA/Po 507/13, regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje ona prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja ta ma charakter wyczerpujący, co należy rozumieć w ten sposób, że uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień mających być objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

Skarżący przywołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 roku, który w sprawie II OSK 654/14 stwierdził, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny.

Skoro zatem w regulaminie mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego

w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przesądzą o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie nieważności w całości bądź w części.

Innymi słowy: akta prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust.2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej.

Według art. 40 ust.1 u.c.p.g., gmina na podstawie upoważnień ustawowych ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zaskarżona uchwała niewątpliwie jest aktem prawa miejscowego.

Niewątpliwie takie upoważnienie ustawowe zostało zawarte przez ustawodawcę w art. 4 u.c.p.g., który stanowi podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze postanowienia załącznika do uchwały numer XVIII/102/2016 z dnia 23 maja 2016 roku w zakresie wyegzemplifikowanym na wstępie uznano, iż ustawodawca nie upoważnił rady gminy do obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psów zaliczanych do ras agresywnych na smyczy i w kagańcu, czy nakazu przestrzegania przepisów sanitarnych i epizootycznych, a w szczególności terminów szczepień.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. rada gminy zobowiązana była w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed uciążliwością lub zagrożeniem dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W oparciu o przytoczoną regulację ustawową Rada Gminy w Krzymowie uchwaliła §14, stanowiąc wskazane wyżej nakazy.

Zestawienie przywołanego w części brzmienia §23 z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. uzasadnia konkluzję, że organ gminy sprzecznie z definicją pojęcia „zwierząt domowych” zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, utożsamia w głównej mierze psy, nie dostrzegając, że regulamin winien odnosić się generalnie do zwierząt domowych bez możliwości różnicowania, bowiem takie uprawnienie nie wynika z przepisu ustawy.

Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 roku sygn. akt II OSK 1492/12 generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, zwłaszcza w przypadku zwierzęcia chorego i starego. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków powinno odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie uwzględniając specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki naruszają tę zasadę, zwłaszcza wówczas gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt. Obowiązek szczepień natomiast wynika z ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych, przy czym podkreślenia wymaga okoliczność, że z zapisu §14 ust. 2 nie wynika de facto jakie szczepienia chodzi, albowiem cytowana ustawa statuuje obowiązek wykonywania szczepień chroniących psy przed zachorowaniem na wściekliznę.

Dodatkowo przekroczono zakres upoważnienia ustawowego, poprzez nałożenie zakazu, do którego określenia Rada Gminy w Krzymowie nie była upoważniona, a polegającego na możliwości wykonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych wyłącznie poza warsztatami samochodowymi, przy dopuszczeniu wykonywania jedynie takich napraw jak: wymiana kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnianie płynów, regulacji pojazdów samochodowych

Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d ustawy organ gminy został wyłącznie upoważniony do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu

zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 roku sygn. akt II SA/Bd 877/18). Przepis ten nie upoważnia rady gminy do wskazania części samochodu, które można naprawiać poza warsztatami samochodowymi.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do ustanowionego w §2 pkt 9 zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych poza myjniami, poza kanalizację sanitarną lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, a w szczególności zakaz odprowadzania tych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, co stanowi niepotrzebne powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, tj. w art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne,

Podkreślono, że zgodnie z ugruntowanym w judykaturze poglądem rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo powinna być uznana za nieważną w części, a jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Rada Gminy Krzymów w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu swego stanowiska Rada wskazała, że nie naruszyła w sposób istotny prawa w zakresie wprowadzonego w regulaminie zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych poza myjniami, poza kanalizację sanitarną lub szczelne zbiorniki bezodpływowe, a w szczególności zakazu odprowadzania tych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi (2 pkt 9) oraz w zakresie wynikającego z postanowienia 2 pkt 10 regulaminu zakazu dokonywania wskazanych w nim rodzaju napraw pojazdów poza warsztatami samochodowymi oraz uzależnienia dokonywania tych czynności od zgody właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d u.c.p.g. rada gminy jest zobowiązana do określenia zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami oraz dokonywania ich napraw poza warsztatami samochodowymi, przy czym w ramach określania tych zasad, rada może określić tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem bądź uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia bądź naprawy pojazdów.

Zasadniczo mycie i naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się w miejscach do tego przeznaczonych. Wynika to zarówno z przepisów kodeksu cywilnego zakazujących oddziaływać na sąsiednie nieruchomości przekraczających przeciętną miarę tych oddziaływań oraz przepisów Kodeksu Wykroczeń.

Rada Gminy została upoważniona na mocy powołanego wyżej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d do określenia wyjątków, za które uznać należy szczegółowe określenie zasad dokonywania tych czynności poza myjniami lub warsztatami samochodowymi.

W ocenie Rady Gminy Krzymów kwestionowane wyżej postanowienia nie naruszają prawa, a są regulacją pozostającą w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.

Zdaniem zaskarżonego organu za nieuzasadniony uznać należy zarzut istotnego naruszenia prawa w zakresie postanowienia 14 pkt 1 i pkt 2 Regulaminu dotyczącego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy a psów zaliczonych do ras agresywnych na smyczy i w kagańcu.

Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., rada gminy została upoważniona do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie służącym do wspólnego użytku nie tylko nie był uciążliwy pod względem zanieczyszczenia terenów, ale i pod względem ochrony osób trzecich. Ustawodawca obowiązki osób przetrzymujących zwierzęta domowe określił granicami celów wymienionych w przepisie tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów wspólnego użytku.

Mając powyższe na względzie, wprowadzenie w regulaminie nakazu wyprowadzania psów na smyczy oraz niektórych ras w kagańcu nie tylko nie koliduje z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale służy przede wszystkim zabezpieczeniu ochrony osób trzecich przebywających w miejscach publicznych.

Powyższy pogląd został wyrażony m.in. w wyroku WSA w Krakowie z dnia 08.10. 2019 roku, o sygn. II SA/Kr 680/90.

W ocenie Rady Gminy Krzymów także zapis postanowienia 14 pkt 2 nie narusza art. 4 ust.2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż nakaz przestrzegania przepisów sanitarnych, epizootycznych oraz terminów szczepień przez właścicieli zwierząt domowych pozostaje zgodny z celem wymienionym w ustawie tj. służy zabezpieczeniu ochrony osób trzecich przed zagrożeniami mogącymi powstać w związku z posiadaniem zwierząt domowych.

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 szczególny 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 którym 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. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

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

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek 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 Rada Gminy Krzymów w dniu 23 maja 2016 roku podjęła uchwałę numer XVIII/102/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzymów na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250, dalej u.c.p.g.) oraz art.18 ust.2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 446 ze zm., dalej u.s.g.). W myśl § 2 zaskarżonej uchwały załącznik do w/w uchwały stanowi Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krzymów, który to Regulamin jest przedmiotem kontroli Sądu

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi Sąd wskazuje, że zasadniczo Sąd orzekający podziela argumentację skarżącego i zarzuty skargi, które w większości są trafne.

Zasadny jest zarzut dotyczący § 2 pkt 9 lit.a Regulaminu, zgodnie z którym mycie pojazdów samochodowych może odbywać się pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych. Ścieki takie nie mogą być odprowadzane bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi. Kwestia ta jest oczywista dla Sądu. Jednak należy mieć na uwadze, że w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały obowiązywał art.39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne, który ustanawiał zakaz wprowadzenia ścieków do wód i do ziemi. Tym samym § 2 pkt 9 lit.a Regulaminu nakładając obowiązek odprowadzania ścieków do kanalizacji sanitarnej lub gromadzenia ich w szczelnych zbiornikach bezodpływowych w istocie rzeczy stanowił modyfikację art.39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne, co jest niedopuszczalne.

Niezasadne było natomiast żądanie stwierdzenia nieważności § 2 pkt 9 lit.b Regulaminu. Skarżący wobec tej jednostki redakcyjnej nie przedstawił żadnych zarzutów i argumentów wskazujących na konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego. Sąd orzekający także nie dopatrył się istotnego naruszenia prawa w przypadku normy § 2 pkt 9 lit.b Regulaminu.

Zasadny jest zarzut dotyczący § 2 pkt 10 regulaminu w zakresie mycia pojazdów poza myjniami i napraw poza warsztatami. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W związku z tym Rada, podejmując uchwałę w tym zakresie, jest zobligowana do wskazania

warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, dostępny w CBOSA). Brak jest upoważnienia ustawowego do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi wyłącznie do drobnych napraw i wskazywania tylko co do nich określonych wymogów. Prowadzi to do naruszenia delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19, a także wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, publ. CBOSA).

Zasadny jest zarzut dotyczący § 14 pkt 1 i 2 w zakresie postępowania z psami. Nakładanie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem tej ustawy. Obowiązki te jednak muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. został tak sformułowany, że nie dopuszcza wyjątków nie uwzględniając charakterystycznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia zwierząt, bardziej rygorystycznie niż przewidziano to w ustawach. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w celu ochrony dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia. Bezwzględny nakaz wyprowadzania w miejsca publiczne psów na smyczy, a psów ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny, na smyczy i kagańcu wyłącznie przez osoby dorosłe - prowadzi do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt - psów. Takie stanowisko jest zgodne z orzecnictwem sądów administracyjnych (wyrok: NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2018 r. sygn. II SA/Bd 1273/17, WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18).

Sąd podkreśla, że prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść kwestionowanego zapisu przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, wynikające z rasy, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. m.in. wyroki NSA: z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15, oraz wyroki WSA z 16 listopada 2017 r., II SA/Ke 703/17 oraz z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19, z 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Łd 17/20 dostępne: CBOSA).

Ponadto należy wskazać, że § 14 pkt 2 stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Brak jest bowiem kompetencji rady gminy do wyznaczania w regulaminie utrzymania czystości i porządku regulacji dotyczących terminów szczepień zwierząt domowych. Słusznie wskazuje skarżący, że kwestie obowiązkowego poddawania psów szczepieniom ochronnym reguluje ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt z dnia 11 marca 2004 r. (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.). Nakaz przestrzegania przepisów sanitarnych i epizootycznych wynika z odrębnych ustaw i z samej istoty tych przepisów. Brak jest upoważnienia ustawowego dla Rady do wprowadzania dodatkowych nakazów w tym zakresie.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy § 2 pkt 9 lit. a, §2 pkt 10 i § 14 uchwały narusza prawo w stopniu istotnym. To zaś uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g., o czym orzeczono w pkt 1 sentencji wyroku. W pozostałym zakresie Sąd oddalił skargę 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