



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8928

WYROK NR IV SA/PO 754/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 września 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brudzew

Sygn. akt IV SA/Po 754/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 września 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Turku

na uchwałę Rady Gminy Brudzew

z dnia 12 września 2018 r. nr LI/330/2018

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brudzew

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 3 ust. 1 pkt 5, § 4, § 5 ust. 1 pkt 1, § 6 pkt 1, § 16 ust. 3.

Sygn. akt IV SA/Po 754/20

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Turku wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Brudzew nr LI/330/2018 z dnia 12 września 2018r. (zmienioną uchwałą nr II/13/2018 z dnia 29 listopada 2018r.) w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brudzew w części obejmującej zapisy ujęte w § 3 ust. 1 pkt 5, § 4, § 5 ust. 1 pkt 1 i § 6 pkt 1 oraz § 16 ust. 3 przedmiotowej uchwały.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Gminy Brudzew nr LI/330/2018 z dnia 12 września 2018r. (zmienionej uchwałą nr II/13/2018 z dnia 29 listopada 2018r.) w części obejmującej zapisy § 3 ust. 1 pkt 5, § 4, § 5 ust. 1 pkt 1 i § 6 pkt 1 oraz § 16 ust. 3 przedmiotowej uchwały.

Zaskarżonej uchwale tej zarzucił:

1. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2018r., poz. 1454, dalej u.c.p.g.) w zw. z § 137 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez nieuprawnione powtórzenie treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w analizowanej uchwale, a nadto dokonanie nieuprawnionej modyfikacji powtórnego przepisu poprzez wyeliminowanie sformułowania „właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”;

2. istotne naruszenie prawa, tj. przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz w zw. z §137 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez ustanowienie w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 regulaminu ograniczeń w zakresie miejsc, w których można myć pojazdy oraz zakazu odprowadzania ścieków powstałych przy myciu pojazdów samochodowych poza myjniami bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi, co stanowi nieuprawnione powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej tj. w art. 75 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017r. poz. 1566);

3. istotne naruszenie prawa, tj. przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP w ten sposób że w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczono właścicieli nieruchomości poprzez wskazanie, że drobne naprawy pojazdów samochodowych związane z ich bieżącą eksploatacją dozwolone są tylko za zgodą właściciela nieruchomości oraz uzależnienie możliwości dokonywania napraw pojazdów od braku uciążliwości dla najbliższego otoczenia;

4. istotne naruszenie prawa, tj. przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP oraz w zw. z §137 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez uregulowanie w § 5 ust. 1 pkt 1 i § 6 pkt 1 regulaminu obowiązku zawarcia indywidualnej umowy na odbiór nieczystości ciekłych z podmiotem świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz z przedsiębiorcą (wpisanym do rejestru działalności regulowanej, której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości (co stanowi również nieuprawnione powtórzenie przepisu art., 6 ust. 1 ustawy) podczas gdy przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. upoważnił radę gminy jedynie do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

5. istotne naruszenie prawa, tj. przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie w § 16 ust. 3 uregulowania stanowiącego, że zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi poza terenem nieruchomości może nastąpić wyłącznie w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to psów ras uznawanych za agresywne 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.

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

Rada wskazała, że zaskarżone zapisy uchwały były, zgodnie z art. 90 u.s.g. przedmiotem oceny przez Wojewodę Wielkopolskiego, który nie wszczął postępowania w trybie art. 91 u.s.g. Tym samym ani Wojewoda, ani Rada Gminy Brudzew nie dopatrzyły się naruszenia przepisów prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 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.") – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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.). Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

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 istotnych naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (obecnie Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., zwana dalej "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 wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Należy wskazać, że uchwała podjęta przez radę gminy będzie aktem prawa miejscowego, jeżeli będzie to akt normatywny, zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Charakter normatywny aktu oznacza, że akt taki musi wyznaczać adresatom pewien sposób zachowania się. Z kolei, generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Generalny charakter może też dotyczyć odniesienia do nazw instytucji, władz publicznych, a więc do nazw generalnych szczególnego rodzaju. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto, akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób określone) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, dostępne LEX 81765; wyrok NSA z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 971/05, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym wskazać należy, iż istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa

miejscowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 29/08, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Akty ustrojowe dzielą się na akty o charakterze wewnętrznym oraz powszechnie obowiązującym. Tylko te ostatnie mogą być aktami prawa miejscowego.

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargi Prokuratora za dopuszczalne i przystąpił do ich merytorycznego rozpoznania w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Na wstępie wskazać należy, że niniejsza sprawa została rozpoznana przez Sąd na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału IV z 11 sierpnia 2020 r., wydanym na podstawie art. 15z§4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.), zmienionej ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875). Ponadto strony postępowania wyraziły zgodę na rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym.

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 ustawy z dnia 13.09.1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, publ. Dz. U. z 2017, poz.1289 j.t., dalej jako 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.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała uchwałę Rady Gminy Brudzew nr LI/330/2018 z dnia 12 września 2018r. (zmienioną uchwałą nr II/13/2018 z dnia 29 listopada 2018r.) w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Brudzew.

W § 3 ust. 1 pkt 5 Regulaminu wskazano, że: „Właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy Brudzew zapewniają utrzymanie nieruchomości w czystości i porządku, wykonując obowiązki wynikające z przepisów ustawy, w szczególności poprzez 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.”.

Zarzuty skargi dotyczące powyższych zapisów są w ocenie Sądu zasadne. Zgodnie z ustawowym upoważnieniem, zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w regulaminie mają być określone wymagania właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Stosownie natomiast do treści art. 5 ust. 1 pkt 4 wskazanej ustawy upoważniającej, 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". Wadliwość cytowanego postanowienia Regulaminu wyraża się w powtórzeniu w nim, w dodatku z modyfikacjami, regulacji ustawowych zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zakwestionowane zapisy dotyczą wyłącznie obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie uregulowanego ustawą obowiązku uprzątnięcia chodnika stanowiącego część pasa drogowego czyli położonego poza granicami własnej nieruchomości, tj. obowiązku nieobjętego delegacją z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. "c" ustawy i z tych przyczyn podlegają wyeliminowaniu jako wykraczające poza zakres ustawowego upoważnienia.

W § 4 ust. 1 Regulaminu wskazano, że : „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dopuszcza się wyłącznie w miejscach do tego dozwolonych: (pkt 1) na terenie nieruchomości nie służącej do użytku publicznego tylko pod warunkiem, że powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej lub gromadzone w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, w szczególności ścieki takie nie mogą być odprowadzone bezpośrednio do zbiorników wodnych lub do ziemi; (pkt 2) na terenach służących do użytku publicznego tylko w miejscach do tego przystosowanych.

W § 4 ust. 2 Regulaminu wskazano, że : „Drobne naprawy pojazdów samochodowych, związane z ich bieżącą eksploatacją poza warsztatami samochodowymi dozwolone są tylko za zgodą właściciela nieruchomości, pod warunkiem, że nie spowoduje to zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla najbliższego otoczenia.”.

Sąd uznał zarzuty dotyczące § 4 Regulaminu za zasadne. Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d u.c.p.g. 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 miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi.

Sąd wskazuje, że zapis § 4 ust. 1 Regulaminu dotyczący zakazu odprowadzania ścieków do zbiorników wodnych, lub do ziemi stanowi nieuprawnione powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, tj. w art. 75 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku.

W odniesieniu do § 4 ust. 2 Regulaminu Sąd wskazuje, że z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie wynika żadne rodzajowe ograniczenie napraw poza warsztatami. Poza tym Rada posłużyła się niedookreślonym zwrotem "drobne naprawy", co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa. Wreszcie uzależnienie możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości i niezanieczyszczania środowiska wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kc i wprowadza warunek braku zanieczyszczeń środowiska, który jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować.

W ocenie Sądu określenie "drobne naprawy" jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym i jako takie nie może mieć charakteru normatywnego. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku.

Sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny; uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zasadny jest zarzut dotyczący § 5 ust. 1 pkt Regulaminu, zgodnie z którym: „Właściciele nieruchomości gromadzący nieczystości ciekłe w zbiorniku bezodpływowym zobowiązani są do zawarcia indywidualnej umowy na odbiór nieczystości ciekłych z podmiotem świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych”.

Zasadny jest również zarzut dotyczący § 6 pkt 1 Regulaminu, zgodnie z którym: „Właściciele nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne zobowiązani są do zawarcia indywidualnej umowy z przedsiębiorcą (wpisanym do rejestru działalności regulowanej), której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości.”.

Sąd wskazuje, że powyższe zapisy stanowią istotne przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. W § 5 ust. 1 i § 6 pkt 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek zawarcia indywidualnej umowy na odbiór nieczystości ciekłych z podmiotem świadczącym usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej, której przedmiotem będzie odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości podczas, gdy przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 upoważniał radę gminy jedynie do ustalenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto zapisy ten stanowią nieuprawnione powtórzenie przepisu art. 6 ust. 1 u.c.p.g.

Zasadny jest również zarzut dotyczący § 16 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym: „Zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest poza terenem nieruchomości wyłącznie w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, (nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne).”.

Zapisy dotyczące warunków zwolnienia zwierząt z uwięzi stanowią przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. 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/lub w kagańcu - prowadzi do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt - psów. Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem 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 odstąpienie 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, dostępne: CBOSA).

Poza zakresem delegacji ustawowej jest zatem zapis regulaminu, w którym rada zastrzegła zwolnienie zwierzęcia domowego z uwięzi w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem, przy czym zapis ten nie dotyczy psów uznanych za agresywne. Wprowadzając zapis tej treści w § 16 ust. 3 regulaminu organ uchwałodawczy pominął też całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Z powyżej wskazanych powodów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska