



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2020 r.

Poz. 8947

WYROK NR IV SA/PO 468/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 września 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak

Sygn. akt IV SA/Po 468/20

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 Kole

na uchwałę Rady Gminy Babiak

z dnia 03 sierpnia 2016 r. nr XVII/142/16

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6, § 8 pkt 1, § 19 ust. 3

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Kole wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę numer XVII/142/16 Rady Gminy w Babiaku z dnia 03 sierpnia 2016 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwałę:

1. istotne naruszenie prawa - ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez wprowadzenie w regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 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.), poprzez nałożenie w § 6 ust. 1 i 2 uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów,

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 § 8 pkt 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak dokonywania poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw pojazdów, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej,

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 § 19 ust. 3 regulaminu nakazu wyposażenia psów należących do ras uznawanych za agresywne lub mieszańce tych ras zwolnionych ze smyczy na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku w kaganiec.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że uchwałą z dnia 03 sierpnia 2016 roku numer XVII/142/16 Rada Gminy w Babiaku wprowadziła regulamin w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak. Uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust.1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018 r., poz.994, dalej u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g., po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kole.

Prokurator uznał, iż ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania w regulaminie obowiązku właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w sposób niepowodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Organ gminy nie może w sposób niczym nieograniczony określać obowiązków związanych z estetyką i porządkiem gminy, które nie mają oparcia w regulacji ustawowej. Powyższe uregulowanie zawarte w zaskarżonej uchwale dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., który precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości.

Rada Gminy w Babiaku przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, także poprzez zezwolenie w § 8 pkt 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak na dokonywanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw pojazdów, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Dodatkowo Rada Gminy Babiak przekroczyła w zaskarżonej uchwale delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w § 19 ust. 3 regulaminu nakazu wyposażenia psów należących do ras uznawanych za agresywne lub mieszańce tych ras zwolnionych ze smyczy na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku w kaganiec.

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 Babiaku uchwaliła § 19 ust. 3. stanowiąc wskazany wyżej nakaz. Zestawienie treści przywołanego § 19 ust. 3 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 z tym pojęciem 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.

Prokurator wskazał, że 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. Ustawodawca, co zgodnie podkreśla się w judykaturze sądów administracyjnych, nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi

w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Wprowadzając zapis tej treści w § 19 ust. 3 regulaminu organ uchwałodawczy pominął 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.

Gmina Babiak w odpowiedzi na skargę uznała jej zasadność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały - dalej jako "u.s.g.") zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. 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 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 Nr XVII/142/16 Rady Gminy w Babiaku z dnia 03 sierpnia 2016 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Babiak.

W § 6 ust. 1 Regulaminu wskazano, że: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Zgodnie z § 6 ust. 2 Regulaminu: „Obowiązek określony w ust. 1 winien być realizowany poprzez odgarnięcie i sprzymowanie zgarniętego śniegu i lodu w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.”

Zarzuty 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. Na marginesie należy zaznaczyć jedynie, że sformułowania zawarte w §

6 ust. 2 nie są precyzyjne i nie dają jednoznacznej pewności, kiedy służby porządkowe uznałyby obowiązek za właściwie wypełniony.

W § 8 pkt 1 Regulaminu wskazano, że: „Naprawa pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi może się odbywać wyłącznie po spełnieniu poniższych warunków: dokonywania poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw pojazdów”.

Sąd wskazuje, że powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczącej wymogu ustalenia w regulaminie warunków naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. W ocenie Sądu określenie "drobne naprawy" jest pojęciem nieostрым 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 również zarzut dotyczący § 19 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym: „Psy należące do ras uznanych za agresywne lub mieszańce tych ras zwolnione ze smyczy na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku winny mieć założony kaganiec.”.

Zapisy dotyczące smyczy i kagańców 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 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, dostępne: CBOSA).

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