



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszcy
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Anna Klotz
Sędziowie	Sędzia WSA Renata Owczarzak (spr.) Sędzia WSA Joanna Brzezińska
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Jakub Jagodziński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tucholi
na uchwałę Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim
z dnia 29 czerwca 2016 r. nr XXI/161/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno
Krajeńskie

**stwierdza nieważność § 3 ust. 5 i 6, § 10 ust. 2, § 13 ust. 2 załącznika do
zaskarżonej uchwały.**

Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 27.08.2020.

Bydgoszcz, dn. 25.09.2020.
Sekretarz Sądowy
D. Znaniecka



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

D. Znaniecka
starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniecka

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Tucholi wniósł skargę na uchwałę Nr XXI/161/2016 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie w zakresie załącznika do przedmiotowej uchwały stanowiącego Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie (Dziennik Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29.06.2016 r., poz. 2327) - wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Prokurator w/w uchwale zarzucił:

-istotne naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie zakresu poważnienia ustawowego i nałożenie w § 13 ust. 2 rozdziału VI Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Sępólno Krajeńskie na właścicieli zwierząt domowych obowiązku wyprowadzania ich na uwięzi, a w przypadku psów uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny, na uwięzi i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe,

-istotne naruszenie prawa- art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie w § 10 ust. 2 na właścicieli nieruchomości ustawienia pojemników i worków do gromadzenia odpadów komunalnych na granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu w miejscu specjalnie do tego wydzielonym, na równej powierzchni, w miarę możliwości utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota,

-istotne naruszenie przepisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 2 Konstytucji RP, § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez wskazanie w § 3 ust. 5 dopuszczalności mycia tylko nadwozia pojazdu a w ust. 6 dokonywania tylko drobnych napraw pojazdów samochodowych, pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska i gromadzenia powstających odpadów w sposób uniemożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami szczegółowymi.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że generalny i bezwarunkowy nakaz wyprowadzania wszystkich zwierząt domowych na uwięzi, niezależnie od ich cech i innych uwarunkowań może prowadzić do działań niehumanitarnych. Spełnienie warunku

panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze spacerowania z nim na smyczy i w kagańcu. Nie ma też podstaw do wskazania, że wyprowadzanie psów jest możliwe tylko przez osoby dorosłe.

Odnosnie do drugiego z zarzutów prokurator wskazał, iż zapis § 10 ust. 1 Regulaminu przekracza delegację wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Według prokuratora nie ma żadnych podstaw prawnych, aby nakazywać właścicielom nieruchomości ustawiania pojemników i worków na odpady w granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu w miejscu specjalnie wydzielonym, na równym podłożu, w miarę możliwości utwardzonym, zabezpieczonym przed zbieraniem się wody i błota.

Odnosnie do trzeciego z zarzutów prokurator wskazał, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady do wprowadzenia generalnego uregulowania dopuszczającego mycie określonej części pojazdu, a sformułowanie według którego dopuszcza się dokonanie tylko drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności określoności prawa. Takie określenie jako nieprecyzyjne pozostaje w sprzeczności z § 6 zasad techniki prawodawczej.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Gminy wniósł o oddalenie skargi w części obejmującej żądanie stwierdzenia nieważności § 13 ust. 6 załącznika do zaskarżonej uchwały, a także żądanie uchylenia zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenia od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Organ natomiast przychylił się do stanowiska prokuratora w zakresie naruszenia art. 4 ust. 2 pkt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku ustawienia pojemników i worków do gromadzenia odpadów komunalnych w granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu, w miejscu specjalnie do tego wydzielonym, na równej powierzchni, w miarę możliwości utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota oraz naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 1 lit d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do § 3 ust. 5 i 6 Regulaminu – dopuszczalności mycia tylko nadwozia pojazdu i dokonywania tylko drobnych napraw pojazdów samochodowych, pod warunkiem niezanieczyszczenia środowiska i gromadzenia odpadów w sposób uniemożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami szczegółowymi.

Zakwestionowano powołanie się na naruszenie rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002r.

Rada Gminy wskazała, że nałożenie na osoby posiadające zwierzęta domowe określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w miejscach publicznych nie narusza zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast u podstaw decyzji o wprowadzeniu do Regulaminu przedmiotowej regulacji leżał zamiar zapewnienia mieszkańcom gminy ochrony przed niebezpieczeństwem czy uciążliwością ze strony zwierząt domowych przebywających w miejscach publicznych. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy czy w kagańcu nie koliduje z art. 4 ust. 2 pkt 6, co więcej służy osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in.: orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich 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. Przepis powyższy należy stosować wraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl art. 91 ust. 4 tej ustawy w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorie naruszeń „nieistotnych”, tj. w szczególności 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. Decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę na zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, która wymaga, by materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli sądowej jest w niniejszym postępowaniu uchwała Nr XXI/161/2016 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie w zakresie załącznika do przedmiotowej uchwały stanowiącego Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie.

Zaskarżona uchwała weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uchwała ta utraciła moc obowiązującą na podstawie § 2 uchwały Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim nr XIII/108/2019.

Delegację ustawową do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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 tej ustawy. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego 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 określania szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w przepisie art. 4 ust. 2 mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna rozszerzająca wykładnia

zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Przepis ten również 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 sposób inny niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego. Określa bowiem zakres obowiązków, jakim podlegają mieszkańcy gminy. Dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, a jej adresatami są osoby określone generalnie, zatem kontrolowana uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Zaskarżona uchwała mieści się w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie.

Rada została upoważniona do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Analiza § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że wprowadzone w nim zakazy stanowią przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w w/w. przepisie. Wskazać należy, że brak jest podstawy do nałożenia w regulaminie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków wyprowadzania ich na uwięzi i kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe. Przepis ten nie precyzuje w części dotyczącej prowadzenia zwierząt na uwięzi o jakie zwierzęta chodzi, zatem posłużenie się ogólnikowym pojęciem „zwierzęcia domowego” było niewątpliwie nieprawidłowe, ponieważ różne są obowiązki związane z utrzymywaniem poszczególnych gatunków zwierząt. Powyższe godzi zatem również w zasadę proporcjonalności.

Zagadnienie dotyczące wyprowadzania zwierząt na uwięzi było przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 13.09.2012 r., sygn. II OSK 1492/12. Na aprobatę zasługuje wyrażone tam stanowisko, nawiązujące do art. 77 Kodeksu wykroczeń i komentarza do tego przepisu autorstwa W. Kotowskiego. W myśl tego przepisu: „kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”. W komentarzu W. Kotowski stwierdza m.in., że „chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa

i uzyskania bezwzględnego posłuszeństwa". Autor komentarza wskazuje przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Nie może budzić wątpliwości i to, że także niektóre psy, nie będące na liście 11 ras psów niebezpiecznych, wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zdaniem komentatora, trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). Dalej w przytoczonym orzeczeniu NSA stwierdza, że „Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego”. Ponadto rada gminy posłużyła się pojęciem „psy zachowujące się w sposób agresywny”, które jest pojęciem niedookreślonym i może być interpretowane w wieloraki sposób.

Kolejny prokuratorski zarzut dotyczył przekroczenia delegacji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie w § 10 ust. 2 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku ustawienia pojemników i worków na odpady komunalne w granicy nieruchomości lub bezpośrednio przy ogrodzeniu w miejscu do tego specjalnie wydzielonym, z wyjątkiem chodników lub innych miejsc przeznaczonych do ruchu pojazdów samochodowych oraz pieszych, na równej powierzchni, w miarę możliwości utwardzonej, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody i błota. Zapis taki przekracza delegację ustawową, ponieważ określa warunki dla miejsc, gdzie rozmieszczone są pojemniki poprzez wskazanie, że pojemniki powinny być ustawione na równej powierzchni w miarę możliwości utwardzonej. Stwierdzenie w Regulaminie, że "pojemniki powinny być ustawione na terenie nieruchomości w miejscu widocznym, oznaczonym, w miarę utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem na niej wody i błota", wykracza poza delegację ustawową, zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy pozwalają radzie na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim

stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. (II SA/OI 123/19 - Wyrok WSA w Olsztynie z 2019-03-12).

Trzeci zarzut dotyczył określenia w § 3 ust. 5 uchwały warunków dopuszczalności mycia pojazdów samochodowych poza myjnią, wskazując jako dopuszczalne mycie tylko nadwozia pojazdu oraz w ust. 6 możliwość dokonywania tylko drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi pod warunkiem nie zanieczyszczania środowiska i gromadzenia odpadów w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami szczególnymi. Podstawa ustawowa do uchwalenia tych obowiązków jest art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, który upoważnia radę do określenia warunków, jakie muszą być spełnione, aby czynności takie były dopuszczalne. W ocenie Sądu ustanowienie przepisu, w którym dopuszczalne jest tylko mycie nadwozia samochodu nie jest zgodne z prawem. Nie zostało to bowiem wprost wskazane w wyżej przywołanym przepisie. Wprowadzając powyższe ograniczenia rada gminy przekroczyła swoje ustawowe kompetencje.

Uznając za zasadne zarzuty w odniesieniu do podanych jednostek redakcyjnych, Sąd uwzględnił skargę. Skarżący na rozprawie zmodyfikował skargę do żądania stwierdzenia nieważności tylko wymienionych jednostek zaskarżonego aktu.

Wobec powyższego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 3 ust. 5 i 6, § 10 ust. 2, § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XXI/161/2016 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 29 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

starszy sekretarz sądowy Dominika Znanięcka