



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

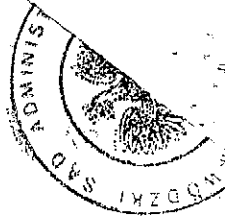
Przewodniczący	sędzia WSA	Anna Klotz
Sędziowie	sędzia WSA	Renata Owczarzak (spr.)
	sędzia WSA	Jarosław Wichrowski
Protokolant	asystent sędziego	Magdalena Tambelli- Orwat

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 października 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Inowrocławiu
na uchwałę Rady Gminy Dąbrowa Biskupia
z dnia 29 kwietnia 2016 r. nr XV/92/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

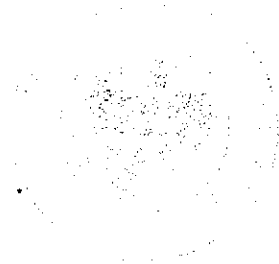
stwierdza nieważność § 3, § 13 ust. 1 i § 15 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

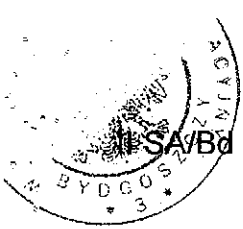


Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak



Faint, illegible text located in the lower-left quadrant of the page.





UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Inowrocławiu złożył skargę na uchwałę nr XV/92/2016 Rady Gminy Dąbrowa Biskupia z dnia 29 kwietnia 2016r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dąbrowa Biskupia, w części obejmującej § 3, § 13 ust. 1, § 15 ust. 3 uchwały.

Zaskarżonym postanowieniom uchwały zarzucił on naruszenie przepisów art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. 2017,1298; zm.) poprzez:

- zamieszczenie w uchwale przepisów regulujących sprawę wykraczające poza ustawowe upoważnienie,
- powtórzenie w niej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz i innych ustaw.

Wobec powyższego, na podstawie art. 147 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności w/w przepisów zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że część przepisów uchwały wydana została z naruszeniem obowiązującego prawa:

§ 3 Regulaminu stanowi, że na terenie nieruchomości, która nie jest przeznaczona do użytku publicznego dopuszcza się:

- 1/ mycie nadwozi samochodów samochodowych z użyciem środków ulegających biodegradacji,
- 2/ dokonywanie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, które związane są z ich bieżącą eksploatacją.

Przepis wprowadza zakaz mycia i naprawy samochodów na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz mycia innych podzespołów samochodowych (pojazdów) samochodowych niż nadwozia. Tak sformułowane zakazy wykraczają poza ustawowe upoważnienie (podobna ocena analogicznego zapisu zawarta została w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016r. sygn. IV SA (Po 102/16 LEX 2110516).

W § 13 ust. 1 Regulamin nakłada na osoby wyprowadzające psy w miejscu publicznym, obowiązek wyprowadzania ich na smyczy - a psów ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu. Podobne kategoryczne uregulowania uznać należy za



wykraczające poza ustawowe umocowanie, zawarte w ustawie źródłowej i pozostające w dysproporcji do zadań przypisanych regulaminowi w tym zakresie.

§ 15 ust. 3 Regulaminu przewiduje obowiązek wykonania deratyzacji w przypadku pojawienia się zwiększonej ilości gryzoni. Podobne sformułowanie wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia, sprowadzającego się do obowiązku precyzyjnego wskazania terminów i obszarów deratyzacji (podobną ocenę zawiera wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2016r. sygn. IV SA/Po 102/16 LEX 21110516).

W odpowiedzi na skargę organ, w zakresie:

- 1) § 3 pkt 1 regulaminu podzielił wątpliwości interpretacyjne Prokuratora Rejonowego,
- 2) § 13 ust.1 regulaminu nie podzielił stanowiska Prokuratora Rejonowego,
- 3) § 15 ust. 3 regulaminu podzielił stanowisko Prokuratora Rejonowego.

W przypadku § 3 pkt 1 regulaminu w dopuszczeniu mycia nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami nie chodziło o ograniczenie tego zakresu a jedynie o zwyczajną praktykę.

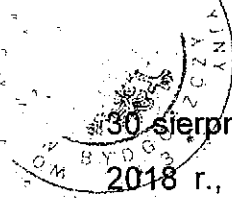
Nie można natomiast uznać za uzasadnione zarzuty wobec treści § 13 ust. 1 regulaminu, który stanowi, że „W miejscu publicznym psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a psy rasy uznawanej za agresywne także w kagańcu.”

~~Biorąc pod uwagę tylko doświadczenie życiowe, taki zapis w regulaminie nie stanowi~~ żadnego ograniczenia uprawnień posiadacza psa jak również nie jest uciążliwe dla samego psa bez względu na jego wielkość. Zapis ten w świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi jedynie minimalną ochronę przed zagrożeniem dla ludzi przebywających w miejscu publicznym np. na ulicy, trakcie spacerowym, ścieżce rowerowej, czy w miejscu rekreacyjnym. Swobodnie biegający pies, pomimo obecności opiekuna może spowodować kolizję z rowerzystą, przestraszyć dziecko, wpaść pod samochód. Opiekun nie ma nigdy pewności, że zapanuje nad swoim psem, który porusza się w miejscu publicznym bez smyczy. Wyprowadzanie psa na smyczy w zasadzie wyklucza takie zdarzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zakres sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia



30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej powoływanej jako "p.p.s.a."). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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 stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wskazana regulacja konstytucyjna znajduje swoje odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 co do spraw w nim szczegółowo wymienionych (tj. wewnętrznego ustroju gmin i jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), a w art. 40 ust. 3, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, odnośnie prawa do wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to

niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju lub bezpieczeństwa publicznego.



W przypadku natomiast spraw dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, upoważnienie takie zawiera regulująca tę problematykę ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.), dalej jako "ustawa". Ustawa ta określa istotne, aczkolwiek ujęte w sposób ogólny, zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 3 i art. 5). Szczegółowe natomiast regulacje w tym zakresie, z woli ustawodawcy, należą do kompetencji rad gmin, które w art. 4 ust. 1 zobligowane zostały do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego akt prawa miejscowego. Wspomniany Regulamin, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy, w brzmieniu obowiązującym na datę podjęcia zaskarżonej uchwały, określać ma szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym dotyczące :


1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m. in.:

-c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

8) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zaskarżona przez Prokuratora uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy, a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie w art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego, nie może on wykroczyć poza granice upoważnienia określone art. 4 ust. 2 ustawy. Należy przy tym podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie akty



wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu.

§ 3 Regulaminu stanowi, że na terenie nieruchomości, która nie jest przeznaczona do użytku publicznego dopuszcza się:

- 1/ mycie nadwozi samochodów samochodowych z użyciem środków ulegających biodegradacji,
- 2/ dokonywanie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, które związane są z ich bieżącą eksploatacją.

Jak zacytowano powyżej, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy o utrzymaniu czystości, "Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;"

Brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań które nie znajdują umocowania w przepisie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. W ocenie Sądu organ nie może w sposób dowolny interpretować zakresu upoważnienia ustawowego. Wyżej powołany przepis nie upoważnia do formułowania w regulaminie określonych zakazów, a jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. ~~Organ nie może ograniczać możliwości mycia tylko określonych części~~ pojazdów poza myjniami, czy też drobnych napraw pojazdów poza warsztatami samochodowymi, ponieważ takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Sformułowanie prawodawcy lokalnego przeczy też konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż posługuje się niewymiernym prawnie pojęciem „bieżącej eksploatacji”, wychodząc tym samym poza granice upoważnienia ustawowego i godząc w sposób nieuzasadniony w prawo własności i równości w prawie.

Z prostego porównania treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy i wywodzących się z ustawy zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wynika, że treść § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu; jako wkraczająca i ingerująca bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności, wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego, do regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może dotyczyć wyłącznie mycia nadwozi

samochodu. Taka norma ogranicza - w sposób prawem nieuzasadniony - prawo własności, ograniczając zakres korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych, dozwolonych zachowań, stanowiąc w nieuzasadniony sposób o myciu wyłącznie nadwozia samochodu, jak również o zakresie napraw, obejmującym wyłącznie naprawy związane z bieżącą eksploatacją.

Odnośnie do generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od ich cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), stwierdzić należy, że w określonych sytuacjach może prowadzić to 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. Zasadnie zatem został zakwestionowany przepis § 13 ust. 1 Regulaminu .

Wskazany przez Prokuratora § 15 ust. 3 zaskarżonego Regulaminu świadczy o wykroczeniu przez Radę Gminy poza zakres delegacji ustawowej. W powołanym przepisie nałożono obowiązek deratyzacji, w przypadku pojawienia się zwiększonej ilości gryzoni. Należy jednak podkreślić, że uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzenia. W art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji „w przypadku pojawienia się zwiększonej ilości gryzoni”, a zatem nałożenie tak określonego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego ww. przepisie ustawy (por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 16 września 2015r., sygn. akt II SA/Łd 386/15; WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014r., sygn. akt IV SA/Po 792/13; WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013r., sygn. akt II SA/Po 916/13; WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011r., sygn. akt II SA/OI 145/11 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak