



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anita Wielopolska
Sędzia WSA Tomasz Wykowski (spr.)
Asesor WSA Anna Sidorowska – Ciesielska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 27 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi **Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie**
na uchwałę Rady Miejskiej w Serocku
z 27 listopada 2019 r. nr 159/XVI/2019
w przedmiocie **uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie**
Miasta i Gminy Serock

stwierdza nieważność § 1, § 4 ust.2, § 5 ust.2, § 5 ust.3, § 7 ust.1, § 7 ust.2, § 8
ust.6, § 9 pkt 1, § 9 pkt 4, § 11 ust.1, § 12, § 15 ust.2 pkt 2, § 15 ust.3, § 15 ust.4
zaskarżonej uchwały



Przy oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Magdalena Domagała

Referent

Uzasadnienie

I. Rada Miejska w Serocku (dalej „Rada Miejska”, „Organ”), działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 poz. 446 z późn. zm.; dalej „u.s.g.”) w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2016 poz. 250 z późn. zm.; dalej: „u.c.p.g.” albo „ustawa”), podjęła 27 listopada 2019 r. uchwałę Nr 159/XVI/2019 (dalej „uchwała”) w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Serock (dalej „regulamin”).

II. Pismem z 15 czerwca 2020 r. Prokurator Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie (dalej: „Prokurator”, „Skarżący”) wniósł do tut. Sądu skargę na przedmiotową uchwałę, zarzucając Organowi naruszenie przepisów:

- 1) art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (dalej: Konstytucja), art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2016 poz. 283; dalej: „rozporządzenie”), poprzez powtórzenie i nieuprawnioną modyfikację w § 1 regulaminu treści przepisu zawartego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz częściowo zawartego w art. 4 ust. 2a u.c.p.g.;
- 2) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 4 ust. 2 regulaminu obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego z częstotliwością zapobiegającą gromadzeniu się tych zanieczyszczeń oraz obowiązku lokalizowania przyzmy, powstałych przy uprzątnięciu terenu, przy krawężniku jezdni wzdłuż własnej nieruchomości, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy ani do wskazania ani czasu, ani sposobu, w jaki ma być uprzątnięte błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z części nieruchomości wskazanych w naruszonym przepisie;

- 3) art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 5 ust. 2 regulaminu wszystkich dopuszczalnych wielkości pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz minimalnej i maksymalnej wielkości koszy ulicznych, pojemników przystosowanych do opróżniania sprzętem specjalistycznym oraz worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. upoważnia radę gminy jedynie do określenia minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych;
- 4) art. 7 Konstytucji, art. 40 ust. 1 u.s.g., art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia, poprzez nakazanie w § 5 ust. 3 regulaminu zbierania odpadów komunalnych w workach o ujednoczonych kolorach, podczas gdy kwestia ta została już uregulowana w akcie prawa powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, gdzie przepis § 4 tego rozporządzenia określa kolory worków i ich opisy w zależności od rodzaju odpadów;
- 5) art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji oraz § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w zw. z art. 2 Konstytucji poprzez nakazanie w § 7 ust. 1 regulaminu wyznaczenia miejsc gromadzenia odpadów zgodnie z „przepisami odrębnymi”, co jest sformułowaniem niedookreślonym, a jednocześnie stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej i brak uszczegółowienia w regulaminie obowiązków wskazanych w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.;
- 6) art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 7 ust. 2 regulaminu obowiązku zorganizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych na wyrównanej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a u.c.p.g. pozwala radzie gminy na określenie jedynie warunków rozmieszczenia pojemników, ich utrzymania

w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym oraz określenie warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, a nie na określenie innych warunków, dotyczących miejsca ustawiania tych pojemników;

- 7) art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 8 ust. 6 regulaminu obowiązków porządkowych związanych z nieruchomościami, na których organizowane są imprezy masowe, podczas gdy obowiązki organizatora imprez masowych określone są w art. 5 i art. 6 ustawy z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611) i nie mogą one być powtórzone w akcie prawa miejscowego;
- 8) art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uregulowanie w § 9 pkt 1 regulaminu warunków, jakim powinno odpowiadać miejsce zlokalizowania zbiornika na nieczystości ciekłe, podczas gdy u.c.p.g. przepisem art. 4 ust. 2 pkt. 3 nakazuje uregulować tylko kwestię częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości;
- 9) art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i uregulowanie w § 9 pkt 4 regulaminu kwestii częstotliwości opróżniania osadów ściekowych ze zbiorników oczyszczalni przydomowych, podczas gdy u.c.p.g. przepisem art. 4 ust. 2 pkt. 3 nakazuje uregulować tylko kwestię częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z nieruchomości;
- 10) art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. poprzez wskazanie przez Radę Miejską w § 9 pkt 4 regulaminu, że częstotliwość opróżniania osadów ściekowych ze zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji;
- 11) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia poprzez nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe w § 11 ust. 1 regulaminu obowiązku sprawowania nad zwierzętami właściwej opieki, tak aby zwierzęta nie stwarzały i nie stanowiły zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a nadto nie stanowiły uciążliwości dla osób trzecich, co

stanowi powtórzenie treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., bez konkretyzacji i uszczegółowienia tego obowiązku;

12) § 6 załącznika do rozporządzenia w zw. z art. 2 Konstytucji, poprzez zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe w § 11 ust. 1 i § 11 ust. 1 pkt 2 regulaminu do sprawowania nad zwierzętami „właściwej opieki”, tak m. in., aby zwierzęta nie stanowiły uciążliwości dla „osób trzecich”, które są pojęciami niedookreślonymi i nieostrymi, przez co akt prawa miejscowego pozbawiony jest precyzyjności i czytelności u adresata;

13) art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i obciążenie w § 12 regulaminu osób utrzymujących psy obowiązkiem wyprowadzania ich na terenach użytku publicznego tylko na smyczy, a psy „uznane za rasę agresywną” oraz inne psy mogące stanowić zagrożenie dodatkowo w kagańcu z możliwością zwolnienia psa z uwięzi tylko pod warunkiem, że ma on założony kaganiec, a jego opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem;

14) art. 4 ust. 1 i 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i bezprawną ingerencję w stosunki sąsiedzkie i zobowiązanie w § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 3 i ust. 4 regulaminu osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli, w tym hodowli pszczół, w sposób nie powodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich oraz obowiązku trzymania pszczół w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 1, § 4 ust. 2, § 5 ust. 2 i 3, § 7 ust. 1 i 2, § 8 ust. 6, § 9 pkt 4, § 11 ust. 1 pkt 2, § 12 i § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 3 i 4 oraz o stwierdzenie naruszenia prawa w zakresie wskazania jej podstawy prawnej.

Uzasadniając skargę, Prokurator w pierwszej kolejności podniósł, że postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia wynikający z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., bowiem wyliczenie kategorii spraw

wskazane w powyższym artykule ma charakter wyczerpujący i niedopuszczalne jest odstępowanie od niego.

Następnie zaznaczono, powołując się na § 118 załącznika do rozporządzenia, że brzmienie § 1 regulaminu stanowi nieuprawnione i zbędne powtórzenie treści u.c.p.g., czego powołany przepis wprost zakazuje.

W ocenie Skarżącego, Rada Miejska nie posiadała również uprawnień do określenia czasookresu i sposobu wykonywania obowiązku uprzątnia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, co zostało uregulowane w § 4 ust. 2 regulaminu. Rada ma za zadanie szczegółowe określenie zasad uprzątnia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia, co ma miejsce w analizowanej normie. Ponadto istnieją przepisy ustawy o drogach publicznych, wskazujące podmioty zobowiązane do utrzymania czystości i porządku na tychże. Zatem brak jest podstaw do obciążania dodatkowymi obowiązkami mieszkańców miasta i gminy.

W dalszej kolejności Prokurator wskazał na naruszenie przepisów art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., uprawniającego do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, a nie - jak to uczyniła Rada - pełnej standaryzacji wielkości używanych na terenie gminy pojemników i worków, z określeniem również ich maksymalnej pojemności oraz np. koloru. Tu z kolei "ponownie" uregulowano kwestię, która ma już swoje własne przepisy w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów

Za nieprecyzyjną i niepełną uznano regulację § 7 regulaminu, zgodnie z którą miejsca gromadzenia odpadów powinny być wyznaczone zgodnie z przepisami odrębnymi, nie wskazując na konkretne warunki rozmieszczenia pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości, które nie zostały określone rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zadaniem Rady były skonkretyzowanie przepisów tego

rozporządzenia, jednakże uchyliła się od niego, nie realizując właściwie delegacji ustawowej. Jednocześnie określony w § 7 ust. 2 obowiązek zorganizowania miejsca gromadzenia odpadów komunalnych tylko na wyrównanej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota ponownie jest wykroczeniem poza granice delegacji ustawowej. Również nałożenie szczególnych obowiązków dotyczących warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów, nie ma żadnego umocowania w ustawie.

W § 8 ust. 6 regulaminu Rada nałożyła, w przypadku nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe, obowiązek usuwania odpadów niezwłocznie po zakończeniu imprezy pomimo, że obowiązki organizatora imprez masowych określa ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611 z późn. zm.) zatem ponownie powtórzono regulacje ustawowe, a ponadto w sposób nieuprawniony utożsamiono właściciela nieruchomości z organizatorem imprezy masowej.

Analogicznie regulacja § 9 ust. 4 regulaminu, dotycząca lokalizacji szczelnego zbiornika na nieczystości ciekłe lub przydomowe oczyszczalni ścieków jest w ocenie Prokuratora wykroczeniem zarówno poza ramy określone u.c.p.g., jak i jednocześnie wkroczeniem w regulacje zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dodatkowo Rada nie w pełni zrealizowała przyznaną jej kompetencję, ponieważ nie określiła częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, odsyłając w tym zakresie jedynie do instrukcji eksploatacji tych zbiorników. Prokurator zaznaczy także, że pojęcia „nieczystości ciekłe” i „osad ściekowe ze zbiorników oczyszczalni przydomowych” nie są pojęciami tożsamymi, przez co określenie częstotliwości opróżniania osadów ściekowych jest ponownie przekroczeniem delegacji ustawowej.

W § 11 regulaminu zastosowano niedookreślone pojęcia sprawowania "właściwej opieki" nad zwierzętami tak aby nie stanowiły uciążliwości dla "osób trzecich" - w ocenie Prokuratora te sformułowania naruszają wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami.

Natomiast § 12 ust. 1 regulaminu określa obowiązek w stosunku do osób wyprowadzających psy poza teren nieruchomości poprzez wyprowadzanie psów na smyczy, a psów ras uznanych za agresywne lub psów zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. Również ten zapis jest przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., ponieważ jej istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów w kagańcu zostało sformułowane w sposób wadliwy, z pominięciem zasady proporcjonalności oraz przepisów ustawy z 21 sierpnia 1977 r. o ochronie zwierząt. Ponadto Prokurator wskazał, że Rada stworzyła nową kategorię „innych psów mogących stanowić zagrożenie”, która nie jest zdefiniowana ustawowo, a przy tym jest trudna do określenia i sprecyzowania, co nie pozwala na jasne i niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy tego przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie.

Za pozbawiony podstawy prawnej i bezprawnie ingerujący w stosunki sąsiedzkie uznano także określony w § 15 regulaminu nakaz ustawienia uli w odległości co najmniej 10 metrów od granicy nieruchomości. Ewentualne immisje wynikające z hodowli pszczół są bowiem domeną prawa prywatnego, a nie publicznego.

III. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie w całości.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów skargi Rada wskazała, co następuje:

- 1) uregulowanie zawarte w § 4 ust. 2 regulaminu dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego miało za zadanie dookreślenia obowiązków właścicieli nieruchomości, gdyż zbyt ogólny zapis rodzi wątpliwości i trudności w ich egzekucji, ponadto Rada Miejska, wskazując konkretny sposób pozbywania się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń dąży do ujednoczenia pewnych obowiązków ciążących na właścicielach nieruchomości;

- 2) wskazanie w § 5 ust. 2 regulaminu wszystkich dopuszczalnych wielkości pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz minimalnej i maksymalnej wielkości koszy ulicznych, pojemników przystosowanych do opróżniania sprzętem specjalistycznym oraz worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki odpadów jest wyrazem dbałości o ład przestrzenny na terenie Miasta i Gminy Serock;
- 3) powtórzenie w § 5 ust. 3 regulaminu kwestii kolorów worków stosowanych do selektywnej zbiórki odpadów wynika z faktu, iż regulamin jest aktem prawa miejscowego i jako taki stanowi podstawowe źródło wiedzy mieszkańców o ciążących na nich obowiązkach, jest zapisem precyzyjnym i czytelnym, pomimo oczywistej regulacji powyższego w rozporządzeniu Ministra Środowiska;
- 4) zapis § 7 ust. 1 regulaminu miał na celu pozostawanie w zgodności z zasadami techniki prawodawczej poprzez nie powtarzanie kwestii już uregulowanych w akcie prawa powszechnie obowiązującego tj. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w rozdziale 4 Miejsca gromadzenia odpadów stałych;
- 5) uregulowanie kwestii związanych z zorganizowaniem miejsc gromadzenia odpadów komunalnych na wyrównanej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota wynika ze szczególnej dbałości o ład i porządek na nieruchomościach a także z uwagi na konieczność stworzenia warunków odbioru odpadów przez podmiot odbierający odpady komunalne;
- 6) wskazanie miejsca zlokalizowania zbiornika na nieczystości ciekłe miało na celu uniknięcie kłopotliwych spornych sytuacji w przyszłości;
- 7) uregulowanie kwestii częstotliwości opróżniania osadów ściekowych ze zbiorników oczyszczalni przydomowych mając na uwadze przepisy rozporządzenia ministra środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów - w omawianej regulacji, w grupie 20 dotyczącej innych odpadów komunalnych, wymieniono odpad o kodzie 20 03 04 (szlamy ze

zbiorników bezodpływowych). Zgodnie z odpowiedzią sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 9010 w sprawie przydomowych oczyszczalni ścieków zauważyć należy, że postępowanie z odpadami komunalnymi podlega regulacjom ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i powinno być określane w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. W związku z tym, jeżeli na terenie gminy użytkowane są indywidualne przydomowe oczyszczalnie ścieków, to kwestia powstających w wyniku ich eksploatacji osadów powinna zostać uwzględniona w tego typu regulaminie wraz ze wskazaniem sposobu ich odbierania;

- 8) zapisy § 11 ust. 1 i ust. 2 regulaminu podjęto z uwagi na ostrożność w podejmowaniu rozstrzygnięć bezpodstawnie ingerujących i ograniczających swobody obywatelskie;
- 9) uregulowania zawarte w § 12 regulaminu wynikają z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom Miasta i Gminy, podobnie zapisy § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 3 i ust. 4 regulaminu - postanowienia w nich zawarte mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym podejmowanie działań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

IV. Stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej jako "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej jako "p.p.s.a.", sądy administracyjne właściwe są w sprawach z zakresu kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Należy przy tym dodać, że w tych sprawach Sąd rozstrzyga w

granicach sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art.134 § 1 p.p.s.a.).

Stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności.

W odniesieniu do aktów wydawanych przez organy gmin przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej "u.s.g.", stosownie do którego nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Do nieważności uchwały może prowadzić wyłącznie istotne naruszenia prawa. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Skarga w niniejszej sprawie została złożona przez prokuratora, do czego był on uprawniony na mocy art. 70 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177), stanowiącego, że jeżeli uchwała organu samorządu terytorialnego jest niezgodna z prawem prokurator - oprócz możliwości zwrócenia się o zmianę lub uchylenie wadliwej uchwały - może także wystąpić o stwierdzenie jej nieważności do sądu administracyjnego. W myśl art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator może wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Skargę należało uwzględnić w całości, albowiem kwestionowane skargą postanowienia uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co obligowało Sąd do stwierdzenia ich nieważności na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a.

V. Szczegółowa kontrola legalności zaskarżonej uchwały Rady prowadzi do następujących wniosków:

1. Przedmiotem zaskarżonej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, do uchwalenia którego obliguje gminy art.4 ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi, iż rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Szczegółowy przedmiot regulacji regulaminu wskazano w art.4 ust.2 u.c.p.g.

Jak trafnie podkreślono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 690/15, (publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>) „Podkreślić należy, że regulamin utrzymania czystości i porządku, jako akt niższej rangi wydany w wykonaniu delegacji ustawowej nie może wykraczać poza zakres spraw ściśle w nim określonych. Nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca przepisu art. 4 ust. 2 ustawy. Z norm konstytucyjnych wynika, że organy samorządu ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Regulacja podustawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 2 ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy. Inaczej mówiąc art. 4 ust. 2 ustawy nie daje 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.”

2. Sąd podziela argumentację skargi, wskazującą na naruszenie w uchwale przepisów załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej - zarówno w postaci powtórzenia treści przepisów ustawowych, jak i poprzez wykroczenie poza ustawową delegację. I tak § 1 regulaminu stanowi powtórzenie treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g., co jest jednoznacznie zabronione przez § 118 załącznika do rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Przepis ten ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 ww. załącznika.

3. Podobnym w konstrukcji zasadnym zarzutem skargi jest zarzut naruszenia przez § 5 ust. 3 regulaminu uregulowania z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia. Paragraf 5 ust. 3 regulaminu wskazuje na kolory worków przeznaczonych do selektywnej zbiórki konkretnych rodzajów odpadów, podczas gdy kwestia ta została już uregulowana w § 4 i § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Zatem jest to powtórzenie już istniejącej regulacji, która ma status przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Nie do zaakceptowania jest argumentacja Rady Miasta, zgodnie z którą regulamin, jako akt prawa miejscowego stanowi podstawowe źródło wiedzy mieszkańców o ciążących na nich obowiązkach. Jeśli władze Gminy zauważają konieczność lepszego informowania jej mieszkańców o przepisach obowiązującego prawa, powinny ten cel wypełniać za pomocą np. kampanii informacyjnych lub stosownych komentarzy dołączonych do rozpatrywanej Uchwały, natomiast powtarzanie treści tych przepisów w uchwałach jest zbędne i stanowi naruszenie spójności systemu prawa.

4. Analogiczne naruszenie przepisów miało miejsce w § 8 ust. 6 regulaminu, który wprowadza obowiązek usuwania odpadów niezwłocznie po zakończeniu imprezy w przypadku nieruchomości, na których organizowane są imprezy masowe. Obowiązki takie przewiduje ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, zatem ponownie mamy do czynienia z powtórzeniem regulacji zawartej akcie prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto brak jest w u.c.p.g. podstawy do

regulowania tej kwestii w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

5. Najszerszą grupą zarzutów zawartych w skardze jest przekroczenie przez Radę Miasta ustawowej delegacji do stanowienia przepisów. Sąd uznaje je za słuszne, punktują one bowiem naruszenia poczynione przez Radę Miejską przy uchwalaniu kwestionowanych przepisów. Stosownie do powyższego:

6. W § 4 ust. 2 regulaminu wskazano, że "błoto, śnieg, lód i inne zanieczyszczenia z części nieruchomości służących do użytku publicznego należy uprzątać z częstotliwością zapobiegającą gromadzeniu się tych zanieczyszczeń, zapewniając wolne przejście dla pieszych oraz przejście i przejazd w ciągach pieszo – rowerowych i drogach dla rowerów. Pryzmy powstałe przy uprzątnięciu terenu należy lokalizować przy krawężniku jezdni wzdłuż własnej nieruchomości". Tymczasem właściwy przepis u.c.p.g. daje delegację jedynie do określenia wymogu w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie daje natomiast prawa do wskazywania, kiedy oraz w jaki sposób ma to być uczynione. Słusznie Prokurator zwraca tu uwagę na różnicę pomiędzy uregulowaniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. - przepisu kompetencyjnego w tym zakresie - a art. 4 ust. 2 pkt 3, który z kolei mówi o "częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego". Stąd należy uznać, że wskazania co do uprzątnięcia śniegu, lodu i błota "z częstotliwością zapobiegającą gromadzeniu się tych zanieczyszczeń" oraz co do lokalizowania pryzm "przy krawężniku jezdni wzdłuż własnej nieruchomości" są zbyt szczegółowe w stosunku do tego, co mogła nakazać Rada Miejska pozostając w zgodzie z treścią u.c.p.g. i stanowią bezpodstawne rozszerzenie obowiązków już ustanowionych w treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Odnosząc się do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę, ponownie wskazać należy, że wątpliwości mieszkańców co do sposobu wykonywania obowiązku uprzątnięcia śniegu, lodu i błota pośniegowego należałoby wyjaśniać raczej w drodze informowania lub stosownego komentarza, ale nie w drodze nakazu prawnego.

7. Kolejne przekroczenie delegacji ustawowej miało miejsce w treści § 5 ust. 2 regulaminu, wskazującym konkretne wartości minimalne i maksymalne, jeśli chodzi o

pojemność worków i pojemników do zbierania odpadów. Naruszenie polega tu na wskazaniu wartości maksymalnej, pomimo, że art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. mówi jedynie o wartości minimalnej. Podobnie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego nastąpiło zobowiązanie w § 7 ust. 2 regulaminu mieszkańców do zorganizowania miejsc gromadzenia odpadów komunalnych na wyrównanej utwardzonej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się na niej wody i błota, albowiem u.c.p.g. przewiduje w art. 4 ust. 2 pkt 2 jedynie określenie warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Wskazywana w odpowiedzi na skargę dbałość o ład przestrzenny na terenie miasta i gminy nie stanowi uzasadnienia dla zawarcia tego typu uregulowania w akcie prawa miejscowego bez podstawy prawnej do takiego działania.

8. Ponadto w sprzeczności ze wskazaną dbałością o ład przestrzenny pozostaje brak wskazania w treści regulaminu warunki rozmieszczenia pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów na terenie nieruchomości, co Rada Miejska powinna uczynić zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., a czego zaniechała, odsyłając w § 7 ust. 1 w tej kwestii do bliżej nieokreślonych „przepisów odrębnych”. W tym konkretnym przypadku Rada w sposób niezrozumiały zrezygnowała ze swoich uprawnień prawotwórczych, a zawarte w odpowiedzi na skargę wyjaśnienie, zgodnie z którym nie chciano powielać treści już uregulowanych stoi w sprzeczności z faktycznym dokonaniem takich powieleń w innych punktach Regulaminu, o których mowa była wyżej.

9. Za zasadne należy uznać także zarzuty dotyczące § 9 pkt 1 i 4 regulaminu. W pierwszym z tych przepisów nałożono obowiązek usytuowania zbiornika na nieczystości ciekłe lub przydomowej oczyszczalni ścieków w taki sposób, aby możliwy był do niego dojazd pojazdu asenizacyjnego – jest to przekroczenie delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 3, który wskazuje jedynie na możliwość określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, a nie wpływania na jego lokalizację. Ta powinna wynikać z osobnych przepisów prawa budowlanego i nie stanowi przedmiotu regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie. Regulacja zawarta obecnie w regulaminie stanowi nieuprawnioną ingerencję w

wykonywanie prawa własności nieruchomości. Jeśli chodzi natomiast o § 9 pkt 4 regulaminu, Sąd podziela stanowisko Skarżącego, zgodnie z którym odesłanie w zakresie częstotliwości oczyszczania osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków jedynie do instrukcji eksploatacji oczyszczalni jest niewystarczające, a także niekonsekwentne w realiach ocenianego aktu. W § 9 pkt 3 regulaminu wskazano bowiem, że usuwanie nieczystości ciekłych z nieruchomości odbywać się powinno w terminach ustalonych pomiędzy właścicielem nieruchomości a uprawnionym do odbioru tych nieczystości podmiotem, z zachowaniem ostrożności w zakresie ew. przepełnienia zbiornika. W ocenie Sądu, nic nie stało na przeszkodzie w analogicznym uregulowaniu ww. kwestii.

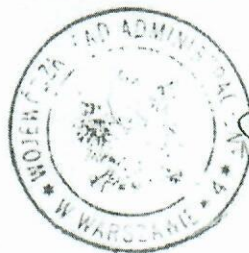
10. Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 11 ust. 1 regulaminu, Sąd podziela je w zakresie dotyczącym zarówno powtórzenia treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., co stanowi omówione już wyżej naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia. Ponadto zasadny jest zarzut użycia pojęć niedookreślonych „właściwej opieki” oraz „osoby trzeciej” w ww. paragrafie, przez co brak jest pewności, co kryje się za tymi terminami, szczególnie „właściwą opieką”. Należy podzielić zarzut, iż powyższe sformułowania stoją w sprzeczności z wymogiem precyzji aktu normatywnego. Podobny charakter ma naruszenie poczynione w § 12 ust. 1 regulaminu, gdzie posłużono się terminem „inne psy mogące stanowić zagrożenie”, co jest szerszą i niedookreśloną kategorią w stosunku do pojęcia „psy agresywne”, które to zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). Termin ten pozostawia bardzo szerokie pole do interpretacji i w istocie nie jest możliwe dokładne wskazanie, w jakiej sytuacji pies może stanowić zagrożenie, gdyż będzie to znacząco zróżnicowane w zależności od konkretnego stanu faktycznego.

11. Natomiast § 12 ust. 2 regulaminu, zgodnie z którym zwolnienie psa z uwięzi dozwolone jest wtedy, gdy pies jest w kagańcu oraz gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, jest skonstruowany o tyle wadliwie, że bezwzględnie ustanawiają nieproporcjonalne do potencjalnie stwarzanego przez te psy zagrożenia środki ochronne (pies spuszczone ze smyczy jedynie w kagańcu). Są bowiem takie rasy psów, które nawet bez

kagańca nie stanowią zagrożenia dla ludzi. Jednocześnie zgodzić się należy z twierdzeniem Prokuratora, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa.

12. Finalnie, za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia prawa poprzez regulację § 15 ust. 2 pkt 2, ust. 3 oraz ust. 4 regulaminu. Przepisy te ustanawiają obowiązek dla osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do prowadzenia hodowli, w tym hodowli pszczół, w sposób nie powodujący uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich oraz obowiązku trzymania pszczół w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich. Podzielić należy stanowisko Skarżącego, że przepisy te stanowią wykroczenie poza ustawową delegację przewidzianą w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., a ponadto ingerują w materię przewidzianą dla przepisów prawa cywilnego, dotyczących wzajemnego wykonywania swojego prawa własności przez właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Rozumiejąc cel przyświecający Radzie Miejskiej przy uchwalaniu tych przepisów, Sąd zauważa, że nie jest możliwe swoiste „zadekretowanie” poszanowania praw sąsiedzkich, szczególnie nieumocowane ustawowo ograniczanie – podobnie jak to miało miejsce przy regulacji zawartej w § 7 regulaminu – wolności wykonywania prawa własności.

W świetle wszystkich przedstawionych powyżej okoliczności Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Magdalena Domagała

Referent