



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Łucja Franciczek
Sędziowie	Sędzia WSA Elżbieta Kaznowska, Sędzia WSA Edyta Kędzierska (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Anna Koenigshaus

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice - Wschód w Gliwicach
na uchwałę Rady Miasta Gliwice
z dnia 30 maja 2019 r. nr VI/108/2019
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Magdalena Strzałkowska

17. 09. 2020

1994



1994



1994

1994

1994

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy Gliwice-Wschód w Gliwicach wniósł skargę na uchwałę nr VI/108/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice (dalej jako: „uchwała” bądź „regulamin”), w zakresie dotyczącym postanowień § 4, § 5 ust. 1-3, § 15 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2 regulaminu, wnosząc o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zaskarżonej części.

W skardze podniósł zarzut istotnego naruszenia prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 lit c) i d), pkt 6 oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2019, poz. 2010 ze zm., dalej jako: „ustawa”) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135 w zw. z § 143, § 118 i § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 poz. 283), jak i art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 poz. 713 ze zm., dalej jako: „u.s.g.”) polegające na zawarciu w regulaminie regulacji z przekroczeniem delegacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, wprowadzeniu obowiązujących ich nakazów i zakazów, do których określenia Rada Miasta nie była upoważniona poprzez powtórzenie zapisów ustawowych i ich nieuprawnioną modyfikację oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego w § 4 regulaminu względem treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy, przez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku oczyszczania nieruchomości służących do użytku publicznego z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń przez ich odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów oraz obowiązku usunięcia substancji użytych do ograniczenia śliskości chodników po ustaniu przyczyny jej zastosowania. Podobny zarzut sformułował wobec § 5 ust- 1 i 3 regulaminu, dotyczącego określenia zasad mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i ich naprawy poza warsztatami samochodowymi poprzez ustanowienie warunków, iż mycie pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, przy użyciu czystej wody nie zawierającej substancji chemicznych, a także, iż może ono dotyczyć wyłącznie nadwozia pojazdu, zaś naprawa pojazdów samochodowych może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym doraźne

naprawy własnych samochodów oraz pod warunkiem, że czynności te nie powodują negatywnego oddziaływania na środowisko, a to zanieczyszczenia wód oraz gleby. W tym zakresie podniósł, że te zagadnienia w sposób szczegółowy uregulowane są w przepisach aktów prawnych rangi ustawy i rozporządzenia właściwego ministra, z których wynikają ograniczenia co do możliwości odprowadzania ścieków do wód, gleby i kanalizacji sanitarnej.

Prokurator zarzucił organowi także przekroczenie upoważnienia ustawowego w § 15 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 regulaminu poprzez nałożenie na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych bezwzględnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a dodatkowo w kagańcu psów rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażających otoczeniu, bez dokonania różnicowania ze względu na indywidualne cechy i stan zdrowia danego zwierzęcia oraz zakazu („zabrania się”) wprowadzania psów na place zabaw i do piaskownic.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Podniósł, że postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 ustawy., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Następnie wskazał, że zaskarżona uchwała nie narusza powyższych przepisów i warunków w stopniu, który mógłby skutkować jej nieważnością w zaskarżonej części.

W odniesieniu do zarzutów podnoszonych względem § 4 regulaminu organ podniósł, że uchwała nie reguluje kwestii unormowanych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a jedynie precyzuje sposób realizacji obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, wskazując, iż obowiązek ten jest realizowany poprzez odgarnięcie zanieczyszczeń. Regulamin określa wymagania dotyczące części nieruchomości służących do użytku publicznego, tj. nakłada wymagania, aby właściciele nieruchomości wykonując swój obowiązek odgarnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie zakłócali ruchu pieszych i pojazdów. Nie zmienia więc w żaden sposób treści obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, określając jedynie sposób jego realizacji. Ponadto organ podniósł, że wyszczególnienie w treści kwestionowanego zapisu regulaminu chodników położonych wzdłuż nieruchomości jako części nieruchomości służących do użytku publicznego, których właściciele

zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, miało na celu doprecyzowanie ustawowego obowiązku.

W kwestii zarzutu podnoszonego względem § 5 regulaminu, organ podkreślił, że przepisy ustawy upoważniają go do określenia w regulaminie zasad i warunków, jakie muszą być spełnione, aby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami były dopuszczalne, a w szczególności warunków zapewniających zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów.

W odniesieniu do zarzutów odnoszących się do § 15 regulaminu, organ wskazał, że regulacja ta mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem organu istotą tej regulacji powinno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Takie ogólne upoważnienie pozostawia organom samodzielnym dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie dla otoczenia. Organ podniósł, że kwestionowane postanowienia regulaminu służą wyłącznie bezpieczeństwu ludzi, których życie i zdrowie jest dobrem najwyższym.

Dodatkowo wskazał, że nałożenie na osoby posiadające/utrzymujące zwierzęta domowe i przebywające z nimi w miejscach publicznych, określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w tych miejscach, w żaden sposób nie narusza zasady proporcjonalności.

W kwestii zakazu wprowadzania psów na dany teren, organ podniósł, że zakaz ten nie ogranicza swobód obywatelskich właścicieli psów, co do poruszania się i przebywania w określonym miejscu, a jedynie wymaga od nich, aby w ściśle określonych miejscach, przebywali bez psów. Wskazał, że w miejscach wymienionych w § 15 ust. 2 regulaminu przebywają rodziny z dziećmi, a obecność psów może powodować u dzieci dyskomfort i lęk, a ponadto wiele osób jest uczulonych na sierść zwierząt. Zdaniem organu jedynym skutecznym sposobem dla osiągnięcia ustawowego celu, jakim jest ochrona ludzi przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt w miejscach użyteczności publicznej, jest ustanowienie zakazu wprowadzania tam zwierząt.

Na rozprawie Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gliwicach podtrzymał skargę, zawarte w niej wnioski i zarzuty.

Pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi z przyczyn wskazanych w odpowiedzi na skargę.

W piśmie z 8 lipca 2020 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gliwicach doprecyzował, że skargą objęte jest także postanowienie z § 5 ust. 1 regulaminu, według którego „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji przy użyciu czystej wody nie zawierającej substancji chemicznych, a w przypadku budynków wielorodzinnych na części wspólnej gruntu na podstawie umowy prawa własności lub najmu lokalu.” Podniósł, że w takim brzmieniu wprowadzone ograniczenie mycia pojazdów nie znajduje wyraźnego oparcia w treści upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 lit. d ustawy, ponadto narusza prawa podmiotowe jednostki, w tym prawo własności obejmujące prawo do korzystania z nieruchomości przez adresatów uchwały oraz bezpodstawnie ogranicza zakres dozwolonych zachowań. Dodał, że konieczność doprecyzowania skargi wynika z tego, że jakkolwiek zaskarżony został cały § 5 regulaminu, to skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 i 3, a więc z pominięciem ust.1.

Jednocześnie Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gliwicach wskazał, że eliminacja z obrotu prawnego całego § 5 ust. 1 – 3 załącznika do uchwały, który reguluje zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych spowoduje, że zaskarżona uchwała pozbawiona zostanie postanowienia, które uchwała ta musi zawierać zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 lit. d ustawy, a więc wywoła stan niezgodny z prawem, w którym upoważnienie ustawowe wykonane zostanie jedynie częściowo. Podniósł, że mogłoby to usprawiedliwiać stwierdzenie nieważności uchwały w całości, jednakże praktyka orzecznicza sądów administracyjnych w sprawach dotyczących regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ukształtowała się w taki sposób, że za wystarczające uznaje się stwierdzenie nieważności tylko odpowiedniej części istotnie sprzecznego z prawem załącznika do uchwały i pozostawia w obrocie jej zgodne z prawem pozostałe postanowienia. Wobec tego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności regulaminu jedynie w zaskarżonej części, z uwzględnieniem niniejszej modyfikacji wniosku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie swojej właściwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym § 2 cytowanego przepisu stanowi, że kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Natomiast według art. 3 § 1 w związku z 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 – zwanej w skrócie „P.p.s.a.”) kontrola ta obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu jest uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice.

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, zwanej dalej również u.c.p.g.) regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z uwagi na fakt, że podstawą prawną stanowienia aktu prawa miejscowego jest każdorazowo upoważnienie ustawowe, zaś treść tego aktu prawa miejscowego jest uwarunkowana i musi być zgodna z normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu, przy dokonywaniu oceny aktu prawa miejscowego należy mieć na uwadze jego zgodność zarówno z ustawą, która stanowi podstawę do jego ustanowienia, jak również z przepisami innych ustaw, które są związane z materią regulowaną aktem prawa miejscowego. Dodatkowo podkreślić należy, że unormowania dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawach, nie zaś w aktach niższego rzędu.

W rozpatrywanej sprawie zakres regulacji zaskarżonego Regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten wskazuje, jakie uregulowania powinny się znaleźć w tym regulaminie. Jednocześnie zakres tych uregulowań, wymieniony w przywołanym przepisie, ma charakter wyczerpujący, a więc regulamin nie może zawierać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Zawarcie w regulaminie postanowień innych niż wymienione w tym przepisie oznacza zatem przekroczenie przez organ delegacji ustawowej do stanowienia tego aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 713) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Z przepisu tego wynika, że każde istotne naruszenie prawa oznacza nieważność uchwały (por. wyrok WSA w Opolu z 11 lutego 2020 r., sygn. akt: II SA/Op 460/19). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że pod pojęciem istotnego naruszenia prawa rozumieć należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, jak chociażby naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (tak m. in. WSA w Olsztynie w wyroku z 20 sierpnia 2019 r., sygn. akt: II SA/OI 397/19 oraz WSA w Opolu w wyroku z 6 listopada 2019 r., sygn. akt: I SA/Op 307/19).

Podkreślenia wymagało, że zgodnie z orzecznictwem sądowym, do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

W wyniku przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem zaskarżonej uchwały stwierdzić należało, że kwestionowane postanowienia regulaminu, w sposób istotny naruszają prawo.

Przede wszystkim zasadne okazały się zarzuty skargi dotyczące § 4 Regulaminu, według którego „właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w tym z chodników położonych wzdłuż należącej do niego nieruchomości. Obowiązek realizowany jest poprzez ich odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Substancje użyte do ograniczenia śliskości chodnika należy usunąć po ustaniu przyczyny ich zastosowania”.

Trafnie bowiem podniósł Prokurator, że zapisy tej regulacji przekraczają upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b - w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały), regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Natomiast według art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., 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.

Z porównania zakresów regulacji tych przepisów wynika, że – jak podkreśla się w orzecznictwie - art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii, powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (obecnie lit. c) tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy. Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 122/19).

Wobec tego stwierdzić należało, że § 4 zaskarżonego regulaminu, zobowiązujący właścicieli nieruchomości do usunięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż przepisy regulaminu mogą być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością w części służącej do użytku publicznego. Poza tym obowiązki dotyczące uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, zostały uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i według tego przepisu, zostały nałożone na

właścicieli nieruchomości, wzdłuż których położone są chodniki. Zgodnie z tym przepisem, za chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do 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.

Ponadto również bez upoważnienia ustawowego została przyjęta część kwestionowanego unormowania dotycząca tego, że obowiązek realizowany jest poprzez odgarnięcie wymienionych zanieczyszczeń w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów oraz że substancje użyte do ograniczenia śliskości chodnika należy usunąć po ustaniu przyczyny ich zastosowania.

Treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy (czyli lit. b w dacie podjęcia uchwały) nie uprawnia bowiem rady gminy do określenia obowiązku w powyższym zakresie, tj. co do miejsca uprzątnięcia wymienionych zanieczyszczeń. Natomiast co do wymienionych w regulaminie „substancji użytych do ograniczenia śliskości chodnika”, to wskazać należało, że obowiązki dotyczące uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodnika, a zatem również „substancji użytych do ograniczenia śliskości chodnika”, zostały uregulowane w cytowanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. i w związku z tym nie zostały powierzone do uregulowania przez radę gminy, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (obecnie lit. c) tej ustawy.

Zasadne są również zarzuty skargi dotyczące tego, że unormowania zawarte w § 5 Regulaminu, określające zasady mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i ich naprawy poza warsztatami naprawczymi, zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a ponadto stanowią modyfikację regulacji ustawowych.

W § 5 ust. 1, ust. 2, ust. 3 Regulaminu ustanowiono warunki, według których mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, przy użyciu czystej wody niezawierającej substancji chemicznych, a w przypadku budynków wielorodzinnych „na części wspólnej gruntu, na podstawie umowy prawa własności lub najmu lokalu”, a także, iż mycie pojazdów na własnej posesji może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 3 Regulaminu, dopuszcza się doraźne naprawy i regulacje związane z bieżącą eksploatacją pojazdu w obrębie nieruchomości, jeżeli czynności te nie powodują zanieczyszczenia wód oraz gleby, a poza terenem nieruchomości – w przypadku uzasadnionych napraw spowodowanych awarią pojazdu uniemożliwiająca kontynuowanie jazdy.

W powyższym zakresie wskazać należało, że – jak trafnie podniesiono w skardze - w przepisach aktów prawnych rangi ustawy i rozporządzenia właściwego ministra przewidziane są ograniczenia w zakresie możliwości odprowadzania ścieków do wód, gleby i kanalizacji sanitarnej.

Upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały w powyższym zakresie stanowił art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c (obecnie lit. d) u.c.p.g., według którego, Regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Zasadnie podniesiono w skardze, że chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Podzielić należało przytoczony w skardze pogląd zawarty w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, według którego, organ nie może ograniczać możliwości mycia pojazdów samochodowych tylko do określonych części pojazdów poza myjniami, ponieważ takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do wprowadzania regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może dotyczyć wyłącznie mycia nadwozi samochodu.

Taka sama teza odnosi się do stwierdzenia, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym doraźne naprawy samochodów. Normy te ograniczają - w sposób prawem nieuzasadniony - prawo własności, ograniczając zakres korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań stanowiąc w sposób niejasny o myciu pojazdów przy użyciu czystej wody niezawierającej substancji chemicznych i tylko w odniesieniu do nadwozia pojazdu, jak również o zakresie napraw obejmującym doraźne naprawy samochodów. Powyższy pogląd został również wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15).

Zasługiwały również na uwzględnienie zarzuty skargi dotyczące tego, że unormowania zawarte w § 15 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 Regulaminu, zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Według art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. rada gminy zobowiązana jest w Regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego regulaminu, właściciele psów zobowiązani są do wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku psów rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażających otoczeniu w nałożonym kagańcu.

Z uwagi na treść powyższej regulacji, zasadnie zarzucił skarżący, że zapis „lub w inny sposób zagrażających otoczeniu” jest nieostry i może budzić wątpliwości interpretacyjne, co jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej. Rada Miasta Gliwice formułując obowiązek w § 15 ust. 1 pkt 2 Regulaminu naruszyła nakaz tworzenia przepisów w sposób zrozumiały i jasny dla adresatów. W obrocie prawnym znajduje się rozporządzenie 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), natomiast organ posłużył się dodatkowo kategorią psów "w inny sposób zagrażających otoczeniu", która nie jest zdefiniowana ustawowo, a przy tym jest trudna do określenia i sprecyzowania.

Nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek podlegający egzekwowaniu, powoduje u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzenia tych kwestii, które uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny.

Ponadto w ramach oceny zgodności z prawem § 15 ust. 1 pkt 2 Regulaminu stwierdzić należało, że przytoczony zapis jest bardziej rygorystyczny (w niektórych sytuacjach) niż wymogi ustawowe przewidziane w art. 10a ust 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt. Przede wszystkim bowiem obowiązek określony w zaskarżonym przepisie Regulaminu ma charakter bezwzględny i przez to nie uwzględnia indywidualnych cech danego zwierzęcia, jego stanu zdrowia, wieku i innych uwarunkowań. W tym zakresie podzielić należało ocenę prawną zawartą w wyroku WSA w Gliwicach z 16 marca 2020 r., sygn. akt: II SA/GI 1666/19:, według której „brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ze względu m. in. na cechy osobnicze zwierząt prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące

stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia.” Stwierdzić zatem należało, że takiej treści uregulowanie Regulaminu wykracza poza delegację ustawową, która upoważnia do określenia – co należy z mocą podkreślić - obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Wobec tego, brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, z uwagi na cechy tych zwierząt, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego w tym zakresie, w którym regulacja ta nie realizuje ustawowego celu, jakim jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego – jak zasadnie wskazano w skardze - został również wydany § 15 ust. 2 przedmiotowego Regulaminu, gdyż ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, istotą regulacji w tym zakresie powinno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Kr 906/19, wyrok WSA w Poznaniu z 17 grudnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 824/15, wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należało, że § 4, § 5 ust. 1-3, § 15 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2 Regulaminu naruszają prawo w stopniu istotnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tych regulacji Regulaminu. Jednocześnie jednak podkreślenia wymaga, że w razie zaistnienia podstaw do stwierdzenia nieważności części zapisów Regulaminu, należy mieć na uwadze, że postanowienia Regulaminu stanowią integralną całość, a zatem wyeliminowanie z obrotu prawnego całego § 5 ust. 1 – 3 Regulaminu, który reguluje zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych spowoduje, że upoważnienie ustawowe wykonane zostanie jedynie częściowo.

W związku z tym, stwierdzenie nieważności tej części Regulaminu, która została zaskarżona spowodowałoby, że Regulamin ten stałby się niezgodny z art. 4 ust. 2 ustawy, albowiem nie zawierałby wszystkich obligatoryjnych elementów, które zgodnie z tym przepisem powinny być w Regulaminie uregulowane. Brak byłoby w

Sygn. akt II SA/GI 173/20

nim w całości uregulowań w zakresie objętym upoważnieniem ustawowym z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d (w dacie podjęcia uchwały lit. c) u.c.p.g. Wobec tego należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzec, jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Magdalena Strzałkowska