

BL / 27072017
L

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

URZĄD MIEJSKI
Bytom Odrzański

Wpłynęło dnia ..27..07..2017.

Nr

Ilość załączników

Dnia 24 lipca 2017 r.
Sygn. akt II SA/Go 445/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Iwona Sondej - Barriga
Urząd Miejski w Bytomiu Odrzańskim
ul. Rynek 1
67-115 Bytom Odrzański

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 lipca 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 19 lipca 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

referent stażysta
Magdalena Komar



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lipca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Dziedzic
Sędziowie	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (spr.)
	Asesor WSA Jarosław Piątek
Protokolant	referent stażysta Katarzyna Grycuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lipca 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowej Soli
na uchwałę Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim
z dnia 21 czerwca 2013 r., nr XXI/205/2013
w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy
Bytom Odrzański

stwierdza nieważność § 5 pkt.6,8,9,10, § 23 pkt.1, § 28, § 32, § 33 ust. 2, ust. 3, § 37
zaskarżonej uchwały.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

2017 -07- 19
dnia podpis

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Nowej Soli wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim z dnia 21 czerwca 2013 r. Nr XXI/205/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański. Zaskarżonej uchwale skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DZ.U. z 2012 r. poz. 391) polegające na przekroczeniu granic upoważnienia ustawowego wyrażonego w tym przepisie, poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych obowiązków i zakazów do których określenia Rada Miejska nie była upoważniona, w tym:

- zobowiązanie właścicieli nieruchomości do podpisania zobowiązania o wykorzystywaniu kompostowania odpadów roślinnych dla własnych potrzeb (§ 5 pkt 6),
- zobowiązania do odkręcania zakrętek i zgniatania opakowań w celu zmniejszenia ich objętości (§ 5 pkt 8, 9),
- zobowiązania do szczelnego zamykania worków zawierających odpady zbierane selektywnie (§ 5 pkt 10),
- wprowadzenia zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, gruzu budowlanego, szlamów, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów i innych odpadów niebezpiecznych oraz odpadów innych aniżeli komunalne pochodzących z działalności gospodarczej (§ 23 pkt 1),
- nieprawidłowe uregulowanie w § 32 i § 33 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,
- nieprawidłowe uregulowanie zasad deratyzacji (§ 37).

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności w części zaskarżonej uchwały obejmującej przepisy: § 5 pkt 6, 8, 9, 10, § 23 pkt 1, § 32 i § 33, § 37.

Na rozprawie w dniu 19 lipca 2017 r. skarżący wyjaśnił, że zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności obejmuje również § 28 regulaminu utrzymania czystości i

porządku na terenie miasta i gminy Bytom Odrzański, natomiast odnośnie § 33 wniosek dotyczy ust. 2 i ust. 3 tego przepisu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że skarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DZ.U. z 2012 r. poz. 391) – dalej zwana ustawą. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy 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. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
 - a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Wyliczenie zawarte w przytoczonym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w regulaminie nie wolno zamieszczać postanowień, które by wykraczały poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie przepis ten stanowi o obligatoryjnych elementach regulaminu. Rada gminy nie może podejmować aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmować regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż wykraczałoby to poza zakres delegacji ustawowej. Dalej skarżący wskazał, że zaskarżone unormowania uchwały podjęte zostały z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia rady gminy. Zdaniem skarżącego unormowanie zawarte w § 5 pkt 6 regulaminu, zgodnie z którym właściciele nieruchomości mogą dokonywać kompostowania odpadów roślinnych dla własnych potrzeb w sposób nie powodujący uciążliwości dla otoczenia, jednak muszą wskazać to w stosownym oświadczeniu, nie ma oparcia w art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy, gdyż z przepisu tego nie da się wyprowadzić takiego obowiązku. Do przekroczenia kompetencji ustawowej doszło również przy podejmowaniu regulacji zawartej w § 5 pkt 8, 9, 10 regulaminu. W przepisach tych Rada Gminy wskazała, że z odpadów po opakowaniach posiadających zakrętki należy je odkręcić, można je ponownie nakręcić po zgnieceniu, tak by zachowały zmniejszoną objętość, opróżnione opakowania należy trwale zgnieść przed złożeniem do worka/pojemnika, a selektywnie zebrane odpady mają być przekazywane przedsiębiorcy w workach, które należy szczelnie zamknąć. Obowiązek odkręcania butelek, czy też zgniatania oraz szczelnego zamykania worków nie wynika z art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy, a zatem nałożony został z przekroczeniem kompetencji ustawowych organu. Również z normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 nie wynika uprawnienie do nałożenia obowiązku wynikającego z § 23 pkt 1 regulaminu wprowadzającego zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne m.in. śniegu, lodu, gruzu, gorącego popiołu, żużlu oraz innych wymienionych materiałów.

W sposób nieprawidłowy uregulowano w § 28 regulaminu zasady mycia pojazdów poza myjniami samochodowymi. Brak jest podstaw do ograniczenia możliwości mycia pojazdów poza myjniami samochodowymi, przy spełnieniu warunków ustalonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, wyłącznie do karoserii samochodów osobowych, jak wskazano to w przepisie. Obowiązki określone w § 32 regulaminu dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe zostały uregulowane z naruszeniem reguł art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy. Nakaz wyprowadzania psów tylko na uwięzi, a psa rasy uznanej za agresywną dodatkowo w kagańcu, w sposób istotny naruszają prawo. W uchwale zróżnicowano sytuację właścicieli psów z uwzględnieniem tego, czy psy te należą do ras uznanych za agresywne, stąd też wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, musi być wprowadzone z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Skarżący wskazał, że określone zagadnienia reguluje ustawa o ochronie zwierząt w art. 10a ust. 2, a w związku z tym podjęta przez organ regulacja dotyczy materii uregulowanej już ustawowo. W § 33 ust. 2 organ wprowadził wymogi w zakresie lokalizacji wybiegów i kojców, posiadania zadaszenia lub wysokiego ogrodzenia, wykonania głębokich fundamentów w kojcach, wyposażenia wybiegów w zamki lub zamknięcia uniemożliwiające otwarcie oraz w zakresie wykonania kojców i wybiegów ze stosownych materiałów, które nie znajdują umocowania w ustawie. Natomiast kwestię czasu trzymania psa na uwięzi – nie dłużej niż 12 godzin i jej długości – nie mniej niż 3 m, określa ustawa o ochronie zwierząt w art. 9 ust. 2, stąd powtórzenie tej regulacji w § 33 ust. 3 regulaminu jest zbędne. Za przejaw dowolnej inicjatywy uchwałodawczej skarżący uznał uregulowania zawarte w § 37 regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości. Tymczasem uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzania. W art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim zarzuty skargi uznała za słuszne i zasadne. Organ wskazał, że uchwałą z dnia 16 września 2016 r. Nr II/124/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Bytom Odrzański Rada Miejska w Bytomiu Odrzańskim zaskarżoną uchwałą uchyliła.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 zwanej dalej: p.p.s.a.) sprawowana przez sądy administracyjne kontrola obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na decyzje administracyjne, wyliczone w przywołanym przepisie postanowienia, a także inne akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego, w tym akty prawa miejscowego. Stosownie z kolei do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których 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.

Przeprowadzone w określonych wyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wykazało, że jest ona dotknięta uchybieniami uzasadniającymi wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w zaskarżonej przez Prokuratora części.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie zatem z art. 94 Konstytucji RP jego treść powinna być ustanowiona na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Oznacza to nie tylko konieczność ścisłego przestrzegania zakresu upoważniającej do wydania aktu delegacji, dokładnego zastosowania się do dyrektyw wiążących prawodawcę lokalnego, ale i zakaz, co do zasady, powtarzania tych uregulowań, które zostały już zawarte w źródle prawa powszechnie obowiązującego, szczególnie zaś modyfikowania przepisów ustawowych (por. np. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1731/13). Unormowania zawarte w regulaminie wykraczające poza delegację ustawową należy zatem uznać za sprzeczne z prawem, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, i w przypadku ich zaskarżenia do sądu przez prokuratora należy stwierdzić ich nieważność na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a.

Objęte skargą postanowienia Regulaminu podjęte zostały z naruszeniem powyższych zasad, nie znajdując uzasadnienia w przepisach ustawowych.

Jak zasadnie stwierdzono w skardze zakres spraw, które podlegają regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jako akcie prawa miejscowego wynika z treści art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia skarżonej uchwały regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości (w tym prowadzenia selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, mycia i naprawy pojazdów samochodowych); rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków ich rozmieszczenia i utrzymania; częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego; innych wymagań wynikających z gminnego planu gospodarki odpadami; obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe; wymagań w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej; wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy zwrócić uwagę, że art. 4 ustawy formułuje zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie przekazane zostało do kompetencji rady gminy.

Trafnie zatem podnosi skarżący Prokurator, iż Rada Gminy w Bytomiu Odrzańskim przekroczyła w części skarżonej uchwały delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z nim była uprawniona jedynie do określenia wymagań w zakresie prowadzenia we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych. Bez wątpienia w oparciu o taką delegację nie można było nakazać właścicielom nieruchomości podpisywania zobowiązań o wykorzystaniu kompostowania odpadów roślinnych dla własnych potrzeb, ponadto - do odkręcania zakrętek i zgniatania opakowań, do szczelnego zamykania worków na odpady, oraz wprowadzenia zakazu gromadzenia w pojemnikach śniegu, lodu i innych substancji. Jak słusznie zauważono w skardze, część regulacji podjętej w zaskarżonej uchwale jest przedmiotem przepisów o

charakterze ustawowym. Należy również zauważyć, że nie stanowi takiego upoważnienia art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy, który nakłada na właścicieli obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku poprzez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie, ponieważ tak sformułowane obowiązki jak w § 5 pkt 6, 8, 9 i 10 i § 23 skarżonej uchwały, wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy.

Sprzeczną z ustawą jest treść § 28 skarżonej uchwały. Interpretacja przepisu § 28 w związku z § 26 pkt 6 Regulaminu prowadzi do wniosku, że mycie pojazdów samochodowych może nastąpić tylko w myjniach samochodowych oraz w miejscach do tego przeznaczonych, w sposób opisany w § 28. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Określenie miejsca mycia i naprawy pojazdu w sposób określony w § 28 poprzez nałożenie wymogu – utwardzonej powierzchni – wykracza poza wskazaną normę ustawową.

Również postanowienia zawarte w § 32 i § 33 ust. 2 i ust. 3, które dotyczą obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe - wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W myśl tego przepisu regulamin określa zasady utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ze względu na rodzaj oraz szczegółowość w określeniu obowiązków, które na mocy w.w. przepisów uchwały nałożone zostały na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, przepisy te wydane zostały z naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, wkroczyły jednocześnie w materię uregulowaną w ustawie o ochronie zwierząt. Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (CBOSA), 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 zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Podobnie wielokrotnie wypowiadały się również wojewódzkie sądy administracyjne m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyrokach z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Po 916/13 oraz z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 372/15, z dnia 19 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 593/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 595/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 16 września 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 386/15 (CBOSA).

W sprzeczności z treścią przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy pozostaje § 37 skarżonej uchwały. Przypomnieć należy, że wskazany przepis ustawy dotyczy zasad wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, a nie nałożenia danego obowiązku wraz z terminem jego wykonania wprost w uchwale, tak jak to nastąpiło w kwestionowanym przepisie Regulaminu.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 5 pkt 6, 8, 9, 10, § 23 pkt 1, § 28, § 32, § 33 ust. 2 i ust. 3, § 37 zaskarżonej uchwały.



na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

dnia 04.09.17 podpis *Koniew*