



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Renata Nawrot (sprawozdawca)
Sędzia WSA Marek Wroczyński
Sędzia WSA Leszek Kobylski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Radomiu
w trybie uproszczonym w dniu 27 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Grójcu
na uchwałę Rady Gminy Radzanów
z dnia 28 lipca 2020 r. nr IV/24/2020
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy
Radzanów

1. stwierdza nieważność § 21 ust. 2 i § 22 ust. 3 i ust. 4 załącznika zaskarżonej uchwały;
2. oddala skargę w pozostałym zakresie.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Dominika Jeromin

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Radzanowie (dalej: Rada Gminy, organ), działając na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 i ust. 2a pkt 4 i 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, ze zm., dalej: u.u.c.p.g.), art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.), w dniu 28 lipca 2020 r. podjęła uchwałę Nr IV/24/2020 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Radzanów (dalej: regulamin, uchwała).

Pismem z 31 grudnia 2021 r. Prokurator Rejonowy w Grójcu (dalej: Prokurator, skarżący) wniósł skargę na powołaną uchwałę, której zarzucił istotne naruszenie prawa poprzez: wprowadzenie w § 21 pkt 1 regulaminu zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich w określonych obiektach, podczas gdy ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren 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.

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator odniósł się do delegacji ustawowej dla podjęcia zaskarżonej uchwały, która stanowi art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g. oraz „Zasad techniki prawodawczej” i wskazał, że obowiązki nałożone w § 21 pkt 1, regulaminu zostały nałożone z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. W ocenie Prokuratora 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 ustawy. 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

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy nie uznała zasadności skargi i wniosła o jej oddalenie.

Podniosła, że uchwała nie została zakwestionowana przez organ nadzoru – Wojewodę Mazowieckiego, a także została pozytywnie zaopiniowana przez Państwowego Inspektora Sanitarnego.

Odnosząc się do zarzutu skargi wyjaśniła, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na

Sygn. akt VIII SA/Wa 73/22

terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub poszczególnych nieruchomościach;

Wypełniając tą dyspozycję Rada Gminy w Radzanowie postanowiła w § 21 pkt 1 Regulaminu, że.

1. Wprowadza się bezwzględny zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich (w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich) na terenach:

1) budownictwa wielolokalowego,

2) skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego, przez które rozumie się zabudowę szeregową budynków jednorodzinnych lub grupową zabudowę budynków jednorodzinnych wolnostojących z wyłączeniem zabudowy zagrodowej.

3) użyteczności publicznej.

Jednocześnie w § 22 Regulaminu przewidziano wymagania dotyczące utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Jednocześnie Rada za nieuzasadniony i zbyt daleko idący uznała wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności całej uchwały, w sprawie Regulaminu, podczas gdy bezpodstawnie kwestionuje on jedynie jedno jego postanowienie zawarte w § 21 pkt 1.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Zakres sądowej kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Do aktów takiego rodzaju należy zaliczyć zaskarżoną w niniejszej sprawie przez Prokuratora uchwałę.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd, 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

Sygn. akt VIII SA/Wa 73/22

wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Z treści art. 40 ust. 1 u.s.g. wynika, że gmina ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, że jeżeli podstawą aktu prawa miejscowego (uchwały) jest upoważnienie ustawowe, rada gminy nie może w żaden sposób wystąpić poza przedmiotowe granice upoważnienia zawartego w ustawie. Przekroczenie upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności podjętego aktu.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje 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 (vide: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, publ. Lex nr 33805; z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, publ. Lex nr 25639).

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy zwrócić uwagę na zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym

zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Organ uchwałodawczy gminy ma zatem obowiązek przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego w ustawie w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Przepisy tego aktu nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, zaś ich treść może być tylko i wyłącznie wykonywaniem przepisów ustawy. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., II SA/OI 513/17, oba publ. CBOSA).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że uchwała Rady Gminy stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej zaskarżenie przez Prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., który upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie:
 - a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
 - b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
 - c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

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.

Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. mają charakter obligatoryjny i wyczerpujący; nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por.

Sygn. akt VIII SA/Wa 73/22

wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 30 listopada 2006 r., II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z 23 października 2007 r., II SA/Rz 59/07; wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017 r., II SA/OI 513/17, wszystkie wyroki publ. CBOSA).

Postanowienia regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., 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. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09, publ. CBOSA).

Wyjaśnić w tym miejscu również należy, że według Zasad techniki prawodawczej w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (por. § 135 w związku z § 137 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. - Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: Z.p.t.). Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego (w tym wypadku uchwałę Rady Gminy) jest niedopuszczalna i uznawana w orzecznictwie za naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r., II SA/Łd 515/15, wyrok WSA w Warszawie z 10 sierpnia 2017 r., VIII SA/Wa 265/17, wszystkie wyroki publ. CBOSA).

Przechodząc na grunt zaskarżonej uchwały Sąd podziela co do zasady zarzuty Prokuratora, aczkolwiek ich sformułowanie zawarte w skardze wymagało interwencji Sądu w ramach przepisu art. 134 p.p.s.a. Zarzuty stawiane w skardze są bowiem chaotyczne i nieprecyzyjne; nie wszystkie wskazane w petitum skargi mają odzwierciedlenie w zapisach kontrolowanego regulaminu, jak również nie wszystkie naruszenia organu przy formułowaniu regulaminu zostały przez Prokuratora zauważone.

W § 21 ust. 1 regulaminu Rada Gminy wprowadziła bezwzględny zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich (w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich) na terenach:

Sygn. akt VIII SA/Wa 73/22

- 1) budownictwa wielolokalowego,
- 2) skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego, przez które rozumie się zabudowę szeregową budynków jednorodzinnych lub grupową zabudowę budynków jednorodzinnych wolnostojących z wyłączeniem zabudowy zagrodowej.
- 3) Użyteczności publicznej.

W skardze Prokurator stwierdził, że obowiązki nałożone w § 21 pkt 1 regulaminu zostały nałożone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, bowiem zdaniem Prokuratora powołany przepis (art. 4 ust. 2 ustawy) nie upoważnia do formułowania w regulaminie określonych zakazów. Sąd nie podziela tego stanowiska, gdyż jak zasadnie podniesiono w odpowiedzi na skargę jedyny zakaz jaki rada gminy może wprowadzić na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. to zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

W wyroku II OSK 991/17 z 21 czerwca 2017 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Według literalnego brzmienia tego przepisu (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g.), organ stanowiący gminy powinien określić w przedmiotowym regulaminie wymagania dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również określić zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Wskazanie w § 15 ust. 1 Regulaminu jedynie wymagań, jakie powinny być spełnione, aby dopuszczalne było utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej nie jest wystarczające dla uznania, że uchwała w sposób kompleksowy realizuje delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Celem upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym wyżej przepisie było zobligowanie organu stanowiącego gminy do uregulowania tych dwóch kwestii, które nie są wobec siebie alternatywne, o czym świadczy użyte w tym przepisie zwrot "w tym także". Oznacza to, że w przyznanym radzie gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero zawarcie tych dwóch kwestii będzie czyniło zadość normie wynikającej ze wspomnianego powyżej przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.”

Zatem Sąd orzekający zauważa, że podniesiony przez Prokuratora zarzut o braku możliwości ustanowienia zakazu jest chybiony, gdyż powołany art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. dawał Radzie Gminy taką możliwość. Zakaz utrzymywania zwierząt

Sygn. akt VIII SA/Wa 73/22

gospodarskich nie może dotyczyć całego terenu wyłączanego z produkcji rolniczej, a jedynie określonego obszaru lub poszczególnych nieruchomości.

Sąd natomiast dopatrył się wadliwości w § 21 ust. 2 Regulaminu w którym uregulowano następującą kwestię: „Na innych terenach wyłączonych z produkcji rolniczej dopuszcza się prowadzenie małych przydomowych hodowli zwierząt gospodarskich na potrzeby własne gospodarstwa”. Co lokalny prawodawca uważa za małą przydomową hodowlę ?

Powyższy zapis regulaminu został uchwalony wadliwie, poprzez to, że po pierwsze określenie „małych przydomowych hodowli” jest pojęciem niedookreślonym, zbyt ogólnym i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Po drugie jak już wyżej wskazywano powoływanie się na takie określenia jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji, zbyt ogólne, niejednoznaczne, wkracza w materię przepisów prawa uregulowanych w innych aktach.

Jak wyżej wspomniano regulamin zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.c.p.g. może regulować jedynie kwestie czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Dlatego w ocenie Sąd powyższy zapis jako wadliwy stanowi istotne naruszenie prawa.

Sąd kontrolując zapisy uchwały, stwierdził jednocześnie wadliwość zapisów zawartych w § 22 ust. 3 - dotyczących przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych i weterynaryjnych oraz ust. 4 usuwanie i unieszkodliwianie padliny zgodnie z odrębnymi przepisami weterynaryjnymi. Powyższe zapisy istotnie naruszają prawo, odwołują się one do innych przepisów prawa, co jest niedopuszczalne. Wkraczają ewidentnie w sferę uregulowaną innymi przepisami prawa.

Wobec powyższego Sąd działając zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 21 ust. 2, § 22 ust. 3 i ust. 4 załącznika zaskarżonej uchwały.

Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie uznając, iż brak jest przesłanek do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.



8

Na oryginale własnoręczny podpis
Za zgodność z oryginałem
Dominika Jeromin

starszy sekretarz sądowy