



CEPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
w składzie następującym:

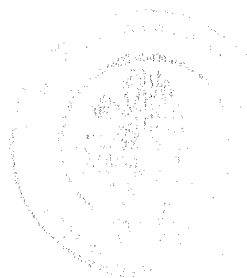
Przewodniczący	sędzia NSA Grażyna Gryglaszewska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Małgorzata Roleder, asesor sądowy WSA Barbara Romanczuk

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Białymstoku
na uchwałę Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej
z dnia 11 lipca 2016 r., nr XXII/135/16
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna
Białostocka

1. stwierdza nieważność: § 6, § 7 i § 21 ust. 4 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały;
2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sędzia sekretarz sądowy
Marta Marczuk



Sygn. akt II SA/Bk 505/20

UZASADNIENIE

Skarga została wywiedziona na podstawie następujących okoliczności.

Rada Miejska w Czarnej Białostockiej podjęła w dniu 11 lipca 2016 r. uchwałę nr XXII/135/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka, działając m.in. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2019, poz. 2010 ze zm.; dalej powoływana jako ustawa).

W treści § 5 ust. 1 uchwały postanowiono, że właściciel nieruchomości, na której organizowane są imprezy plenerowe lub zgromadzenia w miejscach publicznych, zobowiązany jest do ustawienia odpowiedniej ilości pojemników do zbierania odpadów i przenośnych szaleatów oraz do uprzątnięcia terenu i usunięcia odpadów niezwłocznie po zakończeniu imprezy (zgromadzenia). W ust. 2 § 5 uchwały stwierdzono, że obowiązek uprzątnięcia terenu po zakończeniu imprezy (zgromadzenia) dotyczy również terenów przyległych do nieruchomości, na której impreza ta (zgromadzenie) odbywała się, a które zostały zanieczyszczone w wyniku tej imprezy (zgromadzenia).

W § 6 ust. 1 uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia z błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego - chodników położonych wzdłuż nieruchomości bezpośrednio przy jej granicy, przez odgarnianie ich w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. W ust. 2 § 6 uchwały postanowiono, że usuwanie śniegu lub lodu z użyciem środków chemicznych na części nieruchomości służących do użytku publicznego, przy której występują tereny zieleni lub zadrzewienia należy prowadzić w sposób ograniczający przedostawanie się tych środków do korzeni roślin. W ust. 3 § 6 uchwały dopuszczono możliwość przyzmożenia śniegu i lodu na krawędzi chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, w sposób nieutrudniający ruchu pieszym i pojazdów. Zakazano zaś zgarniania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń na jezdnię.

Z kolei w § 7 uchwały uregulowano warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. W ust. 1 § 7 uchwały postanowiono, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie w zakresie mycia nadwozia samochodu pod warunkiem:

- 1) dokonywania tych czynności na utwardzonych częściach nieruchomości;
- 2) niezanieczyszczania środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego;
- 3) użycia środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów.

W ust. 2 § 7 uchwały uregulowano zasady naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi stanowiąc, że może się ona odbywać wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy związane z bieżącą eksploatacją własnych samochodów oraz pod warunkiem:

- 1) niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości;
- 2) braku negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym w zakresie emisji hałasu lub spalin;
- 3) zabezpieczenia przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska;
- 4) gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych.

W § 21 ust. 4 uchwały postanowiono, że obowiązkiem utrzymującego zwierzęta gospodarskie jest nie stwarzanie uciążliwości dla osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich, oraz:

- 1) usuwanie powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawnymi;
- 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów sanitarno-higienicznych i wymagań weterynaryjnych.

W skardze na tę uchwałę do sądu administracyjnego wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Białymstoku, zaskarżono ją w części § 7 ust. 1 i 2 dotyczącego wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zarzucono istotne naruszenie przepisów:

- art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 2 ustawy, przez przekroczenie ustawowego upoważnienia w § 7 ust. 1 i 2 regulaminu, przy określaniu zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami samochodowymi przez ustanowienie warunków, że mycie pojazdów samochodowych może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu, zaś naprawa pojazdów może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów, a nadto pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

W skardze sformułowano wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 7 ust. 1 i 2.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżony Regulamin stanowi akt prawa miejscowego, którego treść nie może wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. Granice upoważnienia do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wyznacza przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem Prokuratora regulacja zawarta w § 7 ust. 1 i 2 uchwały przekracza delegację ustawową. Wskazano, że podstawę ustawową dla obowiązków określonych w § 7 ust. 1 i 2 stanowił art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczenia lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Przepis ten nie upoważnia natomiast do wprowadzania generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Dlatego, zdaniem Prokuratora, brak było podstaw do ograniczenia możliwości mycia pojazdów poza myjniami jedynie w zakresie nadwozia samochodu, zaś napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie do drobnych napraw.

Nadto, zdaniem Prokuratora, za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać treść § 7 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim wskazuje, że naprawa pojazdów samochodów poza warsztatami samochodowymi może odbywać się pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. Podniesiono, że art. 4 ust. 2 ustawy nie zezwala na wprowadzanie zakazów, czy nakazów wykraczających poza materię określoną w ustawie – tym bardziej wkraczających w stosunki sąsiedzkie. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają zaś gminie uprawnienia do kreowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich. Zdaniem Prokuratora, przepis § 7 ust. 2 wskazujący, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości wkracza w stosunki prawa cywilnego, przede wszystkim w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 K.c.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i podał, że uchwałą nr XX/166/20 z 16 lipca 2020 r. zmieniającą zaskarżoną uchwałę, dzieląc ocenę Prokuratora i korzystając z uprawnień jakie daje art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zweryfikowano zaskarżone przepisy i nadano im nowe brzemienie. Uwzględnienie skargi przez organ skutkuje tym, że nie ma potrzeby stwierdzania nieważności zaskarżonej części regulaminu z uwagi na to, że nie wywołał on w tym zakresie żadnych skutków.

W piśmie procesowym złożonym na rozprawie w dniu 13 października 2020 r. Prokurator rozszerzył skargę i dodatkowo sporną uchwałę zaskarżył w części § 5, § 6 i § 21 ust. 4. Zarzucił istotne naruszenie:

- art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 2 ustawy, przez uregulowanie w § 5 regulaminu z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zasad zbierania odpadów na nieruchomościach, na których organizowane są imprezy plenerowe lub zgromadzenia w miejscach publicznych;

- art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 2 ustawy, przez przekroczenie delegacji ustawowej oraz powtórzenie istniejących regulacji prawnych w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w § 6 Regulaminu, a także ich nieuprawnioną modyfikację przez określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości;

- art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 144 K.c. i art. 4 ust. 2 ustawy, przez przekroczenie delegacji ustawowej, wkroczenie w materię regulowaną prawem cywilnym i wskazanie w § 21 ust. 4 wobec prowadzącego hodowlę zwierząt gospodarskich wymogu niedopuszczenia do powstania wobec osób zamieszkujących na nieruchomościach sąsiednich uciążliwości w postaci hałasu, zanieczyszczeń powietrza i odoru w sytuacji, gdy upoważnienie ustawowe nie zezwala na wprowadzenie zakazów, czy nakazów wykraczającą poza materię określoną w ustawie.

Wskazując na powyższe naruszenia Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały także w zakresie § 5, § 6 i § 21 ust. 4.

W uzasadnieniu odnośnie § 5 Prokurator podniósł, że rada gminy nie ma kompetencji do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku wyposażenia tych nieruchomości w odpowiednią ilość pojemników i określonej pojemności oraz nie ma kompetencji do wyznaczania terminu do usunięcia odpadów i uprzątnięcia

terenu. Wskazano, że w sposób wyczerpujący obowiązki organizatorów imprez masowych uregulowane zostały w ustawie z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, a przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie upoważniają rady gminy do objęcia regulacją w nich określonych zasad utrzymania porządku i czystości podczas organizowania imprez masowych.

Odnosnie § 6 uchwały podano, że kwestia uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Dlatego, zdaniem Prokuratora, nieuprawnione jest powtarzanie w regulaminie kwestii, które zostały już uregulowane przez ustawodawcę, zwłaszcza gdy następuje to z jednoznacznym ich zmodyfikowaniem. Podniesiono, że art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wyłącza obowiązek właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia chodnika, jeżeli na chodniku tym dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zaskarżony regulamin takiego wyłączenia natomiast nie przewiduje, co prowadzi do wniosku, że właściciel nieruchomości obowiązany jest uprzątnąć także te części chodników, na których odbywa się płatny postój lub parkowanie samochodów. Zdaniem Prokuratora, także kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z chodników błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczeniami nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Przepis ten zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątniania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia.

Odnosnie § 21 ust. 4 uchwały stwierdzono, że regulacja ta stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego. Dlatego, zdaniem Prokuratora, przepis ten przekracza delegację ustawową i stanowi istotne naruszenie prawa.

Końcowo odnosząc się do stanowiska organu zawartego w odpowiedzi na skargę, a dotyczącego zmiany zaskarżonej uchwały w zakresie § 7, Prokurator podał, że w obecnym brzmieniu przepis ten jest zgodny z prawem. Niemniej jednak zachodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności w brzmieniu obowiązującym do dnia jego zmiany z uwagi na to, że funkcjonował on w obrocie i wywoływał skutki prawne.

Organ w odpowiedzi na powyższe stwierdził, że zarzuty są niezasadne. Odnośnie zarzutu dotyczącego § 5 uchwały podniesiono, że Prokurator dokonał jego nadinterpretacji, albowiem przepis ten nie odwołuje się do pojęcia imprezy masowej, zdefiniowanej w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Kwestionowany przepis rozumiany w ten sposób, że określa obowiązki organizatorów „impres plenerowych” oraz „zgromadzeń w miejscach publicznych”, nie będących imprezą masową, nie wkracza w materię uregulowaną ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych. Wskazano przy tym, że § 5 uchwały znajduje swoją delegację ustawową w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c i art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. Nadto zarzucono, że Prokurator nie wskazał konkretnie z którym przepisem ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych § 5 uchwały pozostaje w kolizji.

Zdaniem organu, wbrew pogładowi Prokuratora § 6 ust. 1 regulaminu, nie nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, ponieważ obowiązek ten istotnie wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Co prawda treść § 6 ust. 1 regulaminu, powtarza dyspozycję art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, jest to jednak zgodne ze sztuką prawidłowej legislacji i pozwala na precyzyjne ustalenie jaki obowiązek ustawowy regulamin uszczegóławia. Natomiast nie stanowi to powtórzenia regulacji ustawowych w sensie nałożenia obowiązku bądź jego modyfikacji oraz uzupełnienia przez przepisy regulaminu. W tych też okolicznościach bezzasadny jest również zarzut, że ten przepis regulaminu modyfikuje art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w zakresie, w którym obowiązek ten nie dotyczy chodnika na którym dopuszczony jest płatny postój i parkowanie samochodów ponieważ w omawianym przepisie regulaminu nie określa obowiązków właścicieli nieruchomości, które wynikają wprost z ustawy, a określa zasady postępowania przy uprzątnięciu nieruchomości służącej do użytku publicznego „w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów”. Podobnie przepis § 6 ust. 3 regulaminu określa zgodnie z przyznaną delegacją ustawową jedynie szczegółowe zasady uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Zarzucono przy tym, że Prokurator, poza powołaniem się na wyroki sądów administracyjnych, nie wskazał na czym polega sprzeczność polegająca na dopuszczeniu przyzmożenia śniegu i lodu na uprzątniętej powierzchni.

Zdaniem organu przepis § 21 ust. 4 regulaminu nie wkracza w materię uregulowaną w art. 144 K.c. Na gruncie prawa cywilnego, tylko właściciele

nieruchomości obowiązani są do powstrzymania się od działań powodujących zakłócenia w związku z tym tylko właściciele nieruchomości są czynnie i biernie legitymowani na uczestnictwa w sprawie cywilnej o zaprzestanie naruszeń stanowiących źródło zakłóceń podczas gdy regulamin nakłada obowiązki na utrzymującego zwierzęta gospodarskie chroniąc przed zakłóceniami zamieszkujących zarówno na nieruchomości będącej źródłem immisji jak i nieruchomościach sąsiednich. Zdaniem organu powyższe argumenty można byłoby przyjąć za potwierdzenie zarzutu, że przepis ten w sposób niedopuszczalny modyfikuje ustawową normę prawną gdyby nie to, że w wypadku immisji zakłócających korzystanie z nieruchomości występuje pozorny zbieg norm regulaminu z przepisem art. 144 K.c. Przepisy różnych gałęzi prawa w szczególności przepisy prawa ochrony środowiska zawierają normy prawa chroniące przed szkodliwym i uciążliwym oddziaływaniem. Chodzi o to, że normy prawa cywilnego mające charakter norm prawa prywatnego tworzą stosunki prawne pomiędzy podmiotem zobowiązanym a uprawnionym oraz nie są zabezpieczone sankcją państwową adresata normy w przypadku ich naruszenia w celu doprowadzenia do realizacji obowiązku. Nie stoją one na przeszkodzie regulowaniu obowiązków sąsiadów na gruncie prawa publicznego - powszechnie obowiązujących na obszarze gminy „wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich” w oparciu o przyznaną radzie gminy kompetencję (art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy) korzystających z sankcji za ich przekroczenie (art. 10 ust. 2a i ust. 3), zawartej w Kodeksie Wykroczeń. W istocie rzeczy - czego nie zauważa Prokurator - wszystkie przepisy rozdziału 7 Regulaminu odnoszące się do wymagań w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich mają na celu zminimalizowanie konfliktów sąsiedzkich przez zapobieganie źródłom immisji zarówno tych pośrednich jak i bezpośrednich poprzez nałożenie obowiązku powstrzymania się czy też podjęcia pewnych działań. Dlatego też uregulowania zawarte w rozdziale 7 można traktować jako próbę pogodzenia sprzecznych często indywidualnych interesów sąsiadów. Przy wszystkich wskazanych odrębnościach postanowień regulaminu od uregulowania kodeksu cywilnego, zdaniem organu, brak jest przeszkód aby pewne elementy prawa sąsiedzkiego w zakresie wymagań przy utrzymaniu zwierząt hodowlanych zawierał regulamin, który w tym zakresie ściśle oparty jest na wskazanym upoważnieniu ustawowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.

Na wstępie sąd wyjaśnia, że z zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z 6 listopada 2020 r. wynika, że podstawą odwołania rozprawy i skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym był art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVI-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) w zw. z § 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 Zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym. Z § 3 Zarządzenia Prezesa NSA nr 39 wynika, że wynikające z § 1 pkt 2 skierowanie do załatwienia na posiedzeniu niejawnym spraw wyznaczonych do rozpatrzenia na rozprawie, znajduje odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdują się na terenie objętym obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 9 października 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 1758 ze zmianą wynikającą z Rozporządzenia Rady Ministrów z 16 października 2020 r. – Dz. U. z 2020 r. poz. 1829). Powołanym wyżej rozporządzeniem zmieniającym Rada Ministrów objęła obszarem czerwonym z dniem 17 października 2020 r. również miasto na prawach powiatu Białystok, będące siedzibą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. W konsekwencji wyznaczone dotychczas rozprawy w WSA w Białymstoku zostały odwołane z uwagi na realnie istniejące zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie a sprawy wyznaczone na rozprawę zostały skierowane do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów stosownie do treści art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVI-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.)

Kontroli sądowej w niniejszej sprawie poddano uchwałę Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z 11 lipca 2016 r. nr XXII/135/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka

W pierwszej kolejności sąd odniesie się do stanowiska organu zgodnie z którym, z uwagi na to, że po wniesieniu skargi zmieniono kwestionowaną treść § 7 regulaminu, skarga w tym zakresie powinna być oddalona ponieważ nie ma już potrzeby stwierdzania nieważności regulaminu odnośnie tego przepisu. Stanowisko to nie zasługuje na uwzględnienie. W tym zakresie wskazać należy, że na gruncie rozstrzygnięć podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach K 10/93 z 11 kwietnia 1994r. (pub: OTK 1994/1/7) oraz W 5/94 z 14 września 1994 r. (pub: 1994/2/44), ukształtował się pogląd, podzielany przez skład orzekający w sprawie niniejszej, że dopuszczalne są skargi na uchwały organów gminy również w sytuacji, gdy uchwały takie zostały uchylone lub zmienione. Uchylenie lub zmiana uchwały organu gminy, stanowiącej akt normatywny, dokonane po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego nie zawsze powoduje, że wydanie wyroku staje się zbędne lub niedopuszczalne. Jeżeli skarżący nie cofnął ze skutkiem prawnym skargi, sąd administracyjny winien wydać wyrok, jeżeli zaskarżona uchwała mimo jej uchylenia lub zmiany nadal obowiązuje w stosunku do sytuacji poprzedzającej jej zmianę lub uchylenie. Warunkiem jest, aby regulacje takich uchwał mogły mieć zastosowanie do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Reasumując, przez obowiązywanie przepisu należy rozumieć stan, w którym norma wyrażana przez ten przepis może mieć zastosowanie do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała niewątpliwie zaś może mieć nadal zastosowanie w brzmieniu zaskarżonym. Prokurator zaś nie cofnął skargi a w piśmie procesowym złożonym na rozprawie w dniu 13 października 2020 r. odnosząc się do tej kwestii podał, że pomimo tego, że w obecnym brzmieniu przepis § 7 uchwały jest już zgodny z prawem, to zachodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności w brzmieniu obowiązującym do dnia jego zmiany z uwagi na fakt, że funkcjonował on w obrocie i wywoływał skutki prawne. Tym samym, wydanie przez Radę Miejską w Czarnej Białostockiej uchwały z 16 lipca 2020 r., nr XXII/135/16, w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka, nie mogło doprowadzić do oddalenia skargi w zakresie § 7 uchwały, o co wnosił organ.

Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały została ona wydana na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010, ze zm.; dalej powoływana jako ustawa). Nie ulega przy tym wątpliwości, że uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, który stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP na obszarze działania organów, które je ustanowiły jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto, zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są więc normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu, a zatem każdorazowo w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) - zwanej dalej u.s.g. Przy ocenie legalności aktu prawa miejscowego należy mieć więc na względzie zarówno to, że akt ten nie może naruszać regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

W odniesieniu do kwestionowanego regulaminu zakres jego regulacji wynikał z art. 4 ust. 2 ustawy, przy czym wskazane w przytoczonym przepisie elementy uchwały dotyczącej regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie mają charakter wyczerpujący, zatem nie jest dopuszczalne zamieszczanie w tym akcie postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. W konsekwencji organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że 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. Pojęcie „sprzeczności z prawem”, w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak: Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto, w myśl § 118 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach jako rażące naruszenie prawa. Co więcej, przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawcze, Warszawa 2012, s. 38). Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny, stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały i uznał, że zaskarżone postanowienia § 6, § 7 i § 21 ust. 4 regulaminu w sposób istotny naruszają przepisy prawa, uzasadniając wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

W pierwszej kolejności sąd odniesienie się do § 7 uchwały, z uwagi na uprzednio poczyniony wywód odnośnie tego, że pomimo zmiany tego przepisu, zachodzi konieczność oceny jego legalności w brzmieniu pierwotnym.

Sąd uznał za przekraczającą delegację ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Zgodnie z tym przepisem 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 warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (vide: wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, pub. CBOSA). W związku z tym, w orzecznictwie przyjmuje się, że na mocy powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, pub. CBOSA). Przepis ten nie stanowi natomiast upoważnienia dla organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Wprowadzając takie ograniczenia Rada przekroczyła więc ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Wymagania wprowadzane w uchwale na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, winny zawierać normę kierunkową wskazującą wymóg działania polegający na niezanieczyszczeniu środowiska, co jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla

której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Do osiągnięcia tego celu nie jest zaś konieczne wprowadzanie ograniczeń przedmiotowych co do mycia i napraw pojazdów, gdyż wolą ustawodawcy było to, aby mycie i naprawy pojazdów mogły być realizowane poza warsztatami i myjniami bez ograniczeń przedmiotowych, ale jednocześnie niepowodujący zanieczyszczeń środowiska. Osiągnięcie tego celu jest zaś możliwe nie dzięki ww. ograniczeniom, ale poprzez ustanowienie takich wymogów, jakie zostały zawarte w § 7 ust. 1 pkt 1- 3 i ust. 2 pkt 1-3 uchwały, tj. przykładowo dokonywanie czynności mycia pojazdów samochodowych przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów, na utwardzonych częściach nieruchomości czy gromadzenie powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych i zabezpieczenie przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska. Działania takie, zdaniem sądu, stanowią dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć i naprawiać pojazdy samochodowe poza myjniami i poza warsztatami i nie jest w tym celu potrzebne wprowadzanie takich ograniczeń, które znalazły się w § 7 uchwały. Redakcja przepisów § 7 ust. 1, 2 regulaminu doprowadziła sąd do wniosku, że zakres zastosowania sformułowanych w nich obowiązków ograniczono w sposób niedopuszczalny wyłącznie do mycia samochodów poza myjniami wyłącznie w zakresie jego nadwozia, a napraw wyłącznie do drobnych, co przesądziło o konieczności pozbawienia mocy obowiązującej postanowień § 7 w całości. Podzielono przy tym zarzut Prokuratora, że treść § 7 ust. 2 w zakresie w jakim wskazuje, że naprawa pojazdów samochodów poza warsztatami samochodowymi może odbywać się pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, wkracza w stosunki sąsiedzkie regulowane prawem cywilnym.

W ocenie sądu, zasadnie Prokurator zarzucił, że rada gminy przekroczyła delegację ustawową także w regulacji zawartej w § 6 regulaminu. Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy wynika, że regulamin może precyzować wyłącznie szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, zobowiązuje właścicieli nieruchomości wyłącznie do uprzątnięcia 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. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy to do obowiązków zarządcy drogi należy pozbycie się zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej (pkt 2) oraz uprzątnięcie zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (pkt 3). Z kolei w myśl art. 5 ust. 5 ustawy obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w ust. 1-4 należą do gminy. Do obowiązków gminy należy także uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 5 ustawy). Kwestia obowiązku usuwania zanieczyszczeń z chodników, uregulowana zatem została przepisami rangi ustawy. Tymczasem w § 6 regulaminu, nie uwzględniono sytuacji określonej w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a więc gdy na chodniku położonym bezpośrednio przy granicy nieruchomości jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Prowadzi to do wniosku, jak słusznie podnosi Prokurator, że właściciel nieruchomości obowiązany jest uprzątnąć także te części chodników na których odbywa się płatny postój lub parkowanie samochodów. W § 6 regulaminu doszło zatem nie tylko do powtórzenia regulacji zawarte już w ustawie ale także do jej modyfikacji.

Nadto, zdaniem sądu, wskazanie konkretnego sposobu usuwania zanieczyszczeń z chodników także nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy nie upoważniają rady do wskazania sposobu, w jaki ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie, czy też częstotliwości uprzątnięcia (vide: wyroki: WSA w Poznaniu z 22 października 2015 r., IV SA/Po 372/15; WSA w Łodzi z 29 października 2015 r., II SA/Łd 637/15; WSA w Kielcach z 27 lipca 2015 r., II SA/Ke 572/15; WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2015 r., II SA/GI 1169/14; pub. CBOSA). W ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, brak jest więc upoważnienia dla rady gminy do określenia

sposobu realizacji obowiązku oczyszczania chodników i innych części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń w taki sposób jak to uczyniono w § 6 ust. 1-3 regulaminu, tzn.: „przez odgarnięcie ich w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów (§ 6 ust. 1), nakazanie „usuwania śniegu lub lodu z użyciem środków chemicznych w sposób ograniczający przedostanie się tych środków do korzeni roślin (§ 6 ust. 2), wskazanie, że „dopuszcza się przyzwanie śniegu i lodu na krawędzie chodnika lub w pasie zieleni przyulicznej, w sposób nieutrudniający ruchu pieszych i pojazdów oraz zakazanie „zgarbiania błota, śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z na jezdnię" (§ 4 ust. 3). Stanowisko takie powszechnie prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyroki: WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2015 r., II SA/GI 1169/14; WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14; WSA w Łodzi z 25 września 2013 r., II SA/Łd 413/13; pub. CBOSA). Tego rodzaju obowiązki właścicieli nieruchomości zostały już przez ustawodawcę określone w art. 5 ust. 1 pkt 1-4 ustawy. Wskazane przepisy zaskarżonej uchwały stanowią zatem w istocie powtórzenie regulacji ustawowych, nieuprawnioną ich modyfikację oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Zdaniem sądu wyeliminowaniu z obrotu prawnego powinien także podlegać przepis § 21 ust. 4 uchwały, który nakłada na utrzymującego zwierzęta gospodarskie obowiązek nie stwarzania uciążliwości dla osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich. Przepis ten jest ogólnikowy, nieostry i budzi wątpliwości interpretacyjne, co przesądza o jego wadliwości. Wkracza nadto, w materię prawa sąsiedzkiego, której dotyczy art. 144 K.c., zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Tym samym § 21 ust. 4 regulaminu pozostaje poza granicami upoważnienia ustawowego, w zakresie którego nie mieści się ustanawianie ograniczeń uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiedzkich (vide: wyrok WSA w Rzeszowie z 12 sierpnia 2020 r., II SA/Rz 266/20, pub. CBOSA).

Nadto, zdaniem sądu, w § 21 ust. 4 pkt 1 regulaminu poza zakresem delegacji ustawowej nałożono na utrzymującego zwierzęta gospodarskie obowiązek usuwania powstających w związku z hodowlą odpadów i nieczystości w sposób zgodny z

obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Kwestia obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta, w tym odchodów zwierząt z nieruchomości uregulowana została przepisami rangi ustawy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.) obowiązek usuwania odchodów zwierząt z nieruchomości obciąża właścicieli, posiadaczy, zarządzających nieruchomościami. Poza tym § 21 ust. 4 pkt 1 regulaminu w zakresie odnoszącym się do odpadów i nieczystości także został sformułowany w sposób ogólny, nieprecyzyjny i niedookreślony. Przez odpady i nieczystości spowodowane przez zwierzęta rozumieć można zarówno nieczystości stałe, jak i płynne, a ponadto nieczystości (zanieczyszczenia) pochodzenia nie tylko fizjologicznego, ale i każdego innego. Przy tak pojemnym sformułowaniu trudno wymagać od utrzymujących zwierzęta gospodarskie, by usuwali oni każde odpady i nieczystości pozostawione przez zwierzę – np. odchody płynne, fragmenty sierści, zawleczone resztki pokarmu. Z kolei nałożony w § 21 ust. 4 pkt 2 obowiązek przestrzegania przepisów sanitarno-higienicznych i wymagań weterynaryjnych stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 42 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t. j.: Dz. U. 2014 r., poz. 1539 ze zm.).

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu Prokuratora dotyczącego § 5 regulaminu jako uchwalonego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Zdaniem Prokuratora w sposób wyczerpujący kwestie te reguluje ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Rację ma, zdaniem sądu, rada miejska zarzucając Prokuratorowi nadinterpretację tego przepisu. Istotnie § 5 regulaminu nie odwołuje się do imprez masowych a określa obowiązki organizatorów imprez plenerowych i zgromadzeń w miejscach publicznych, które nie są imprezami masowymi. Stąd też zarzut, że przepis § 5 uchwały wkracza w materię uregulowaną ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych jest bezzasadny.

Mając powyższe na uwadze sąd stwierdził nieważność § 6, § 7 i § 24 ust. 4 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czarna Białostocka na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). Natomiast w zakresie § 5 tej uchwały skargę oddalił na podstawie art. 151 P.p.s.a.