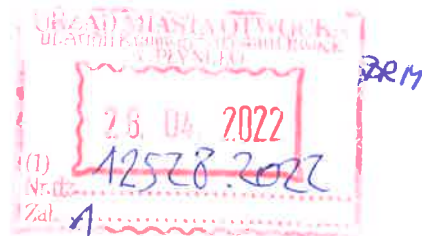


Kancelaria Powiatu OY  
Sęd. J. Gryniewicz MOS  
28. 04. 2022

Naczelny Sąd Administracyjny  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 Warszawa  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ III

*Stuy*



Dnia 25 kwietnia 2022 r.  
Sygn. akt III OSK 4848/21

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

Rada Miasta Otwocka  
Armii Krajowej 5  
05-400 Otwock

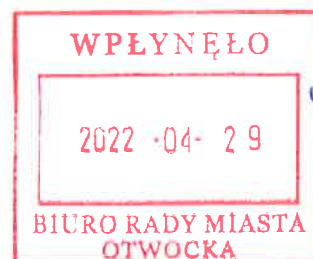
Sekretariat Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza odpis wyroku z dnia 13 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 4848/21 w sprawie ze skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1588/20 w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie na uchwałę Rady Miasta Otwocka.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik sekretariatu

Z up.

*Justyna Łoskawska*  
*[Signature]*  
sekretarz sądowy







**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 kwietnia 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk

Sędziowie



Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 13 kwietnia 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1588/20

w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie

na uchwałę Rady Miasta Otwocka

z dnia 10 lipca 2019 r. nr XV/130/19

w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Justyna Łaskawska*  
*Łask*  
sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaskarżonym wyrokiem z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SAWa 1588/20, po rozpoznaniu skargi Prokuratora Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie na uchwałę Rady Miasta Otwocka z dnia 10 lipca 2019 r. nr XV/130/19 w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta, w punkcie pierwszym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej: § 8 ust. 2 w zakresie słów „i maksymalnej pojemności 80l każdy”, § 6 ust. 4 pkt 1 w zakresie słowa „płynnych”, § 7 ust. 2 w zakresie słów „z wyjątkiem napraw awaryjnych” oraz „są prowadzone na własny użytek”; w punkcie drugim oddalił skargę w pozostałej części.

W motywach orzeczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że stwierdzenie nieważności uchwały w ww. zakresie było konieczne z uwagi na przekroczenie przez Radę Miasta Otwocka upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz.1454 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił zarzutów dotyczących wadliwości § 7 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz § 7 ust. 2 załącznika zaskarżonej uchwały „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Otwocka” (zwanego dalej w skrócie Regulaminem). Mając na uwadze treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. za uprawnioną uznano regulację, że mycie pojazdów jest dozwolone na utwardzonej powierzchni obejmuje nadwozie, a naprawy pojazdów samochodowych nie powodują zanieczyszczenia wód, gruntu ani uciążliwości dla mieszkańców.

Za prawidłowe uznano także następujące postanowienia Regulaminu określone w § 9 ust. 3 pkt 3 (nakładające na właścicieli nieruchomości obowiązek, aby pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów zapewniały gwarancję bezpieczeństwa dla pracowników przedsiębiorcy odbierającego odpady podczas opróżniania i dla osób gromadzących odpady, a nadto dawały gwarancję długotrwałego użytkowania); w § 13 ust. 1 pkt 1-3 (określające miejsca, gdzie na nieruchomości mają być rozmieszczone pojemniki i worki do zbierania odpadów oraz wskazujące terminy, w jakich pojemniki i worki z odpadami komunalnymi mają być udostępniane do odbioru); w § 15 ust. 4 pkt 1-3 (nakładające zakaz składowania lub magazynowania odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych, zakaz umieszczania odpadów z lokali handlowych, gastronomicznych, usługowych, targowisk w koszach ulicznych i

pojemnikach przeznaczonych dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz zakaz podrzucania odpadów komunalnych na teren innej nieruchomości i do pojemników na odpady komunalne będące w użytkowaniu innego właściciela); w § 17 ust. 1 i 2 (ustalające częstotliwość sprzątanía gminnych dróg i placów) oraz § 18 ust. 1-5 (regulujące miejską ewidencję miejsc nieprzeznaczonych do składowania odpadów, w których składowane są odpady) i § 19 ust. 1 i 2 (dotyczące likwidacji nielegalnych wysypisk śmieci). W ocenie Sądu wskazane zapisy w Regulaminie nie stanowią – wbrew zarzutom skargi - rozszerzenia zawartego w ustawie obowiązku, a określają i precyzują jedynie wymagania w tym zakresie. Regulacja z § 3 ust. 1 i 2 Regulaminu odnosi się wprost do art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., który nakazuje określenie w regulaminie m.in. warunków rozmieszczania pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. § 13 ust. 1 pkt 1-3 Regulaminu odwołuje się do art. 4 ust. 2 pkt 2a u.c.p.g., który uprawnia organ do określenia zasad utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, ale aby było to możliwe to niezbędne jest zlokalizowanie pojemników lub worków służących do zbierania odpadów komunalnych w odpowiednim miejscu.

Sąd nie podzielił zarzutu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez zobowiązanie w § 22 ust. 1 Regulaminu osób utrzymujących zwierzęta domowe do dołożenia starań, by zwierzęta te były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia i nie zakłócały spokoju domowego; ustalenie w § 22 ust. 3 Regulaminu obowiązków osób utrzymujących psy na terenie prywatnej posesji; wprowadzenie w § 22 ust. 4 Regulaminu generalnej zasady wyprowadzania wszystkich psów na uwięzi w miejscach publicznych, a zwierząt agresywnych lub mogących stanowić zagrożenie dla otoczenia - również w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe; ustalenie w § 22 ust. 5 Regulaminu zasad zwalniania zwierząt domowych ze smyczy, wprowadzenie w § 22 ust. 7 Regulaminu niejasnego pojęcia „codziennego dozoru” zwierząt domowych w obrębie nieruchomości niezamieszkałych. Istotą przedstawionej regulacji jest nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta obowiązków w takim zakresie, by osiągnąć cele określone przez ustawodawcę. Art. 5 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia organ do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do użytku lecz także, by nie zagrażały przebywającym tam osobom. Nałożenie zatem na osoby utrzymujące zwierzęta domowe takich obowiązków jak w kontrolowanych

przepisach Regulaminu realizuje zamierzony przez ustawodawcę cel wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., a także ma na względzie dobrostan zwierząt.

Powyższe uwagi znalazły zastosowanie również wobec zarzutów dotyczących § 25 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 Regulaminu. Znajdujące się w wyżej wymienionych zapisach Regulaminu unormowania stanowią realizację dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. dotyczącej wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Sąd podzielił stanowisko organu, że realizacja dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. poprzez określenie w § 26 ust. 1 Regulaminu, że terenami przeznaczonymi do deratyzacji są obszary położone w granicach administracyjnych miasta, bowiem ostatnio powołany przepis ustawy wprost nakłada na organ obowiązek wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowi deratyzacji. Zawarty po słowach „w szczególności” katalog nieruchomości nie narusza tego przepisu. Wprowadzenie takiego zapisu miało spowodować przeprowadzanie deratyzacji każdorazowo w razie zaistnienia takich okoliczności, a nie tylko w określonych ściśle okresach niezależnie od zaistnienia problemu, co jest rozwiązaniem racjonalnym, a o takie zapewne chodziło ustawodawcy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prokurator Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, zaskarżając go w części oddalającej skargę w zakresie zarzutów z pkt 3, 7, 8, 11-22, 24 skargi. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) naruszenie prawa materialnego:

a) art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że nałożenie obowiązku, aby pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów zapewniały gwarancję bezpieczeństwa dla pracowników przedsiębiorcy odbierającego odpady podczas opróżniania i dla osób gromadzących odpady, a nadto dawały gwarancję długotrwałego użytkowania (§ 9 ust. 3 pkt 3 Regulaminu), wypełnia delegację ustawową i stanowi konkretyzację zawartego w ustawie obowiązku;

b) art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i niezasadne przyjęcie, że wprowadzenie w § 15 ust. 4 pkt 1-3 Regulaminu zakazu składowania lub magazynowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, zakazu umieszczania odpadów z lokali handlowych, gastronomicznych, usługowych, targowisk w koszach ulicznych i pojemnikach przeznaczonych dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz zakazu podrzucania odpadów komunalnych na

teren innej nieruchomości i do pojemników na odpady komunalne będące w użytkowaniu innego właściciela nie wykracza poza delegację ustawową, a jedynie konkretyzuje wymagania w tym zakresie;

c) art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i niezasadne przyjęcie, że delegacja ustawowa zezwala na ustalenie w § 17 ust. 1 i 2 Regulaminu częstotliwości sprzątnięcia gminnych dróg i placów;

d) art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że stworzenie w § 18 ust. 1-5 Regulaminu miejskiej ewidencji miejsc nieprzeznaczonych do składowania odpadów, w których składowane są odpady, wypełnia delegację ustawową i stanowi konkretyzację zawartego w ustawie obowiązku;

e) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię, zgodnie z którą ustalenie w § 19 Regulaminu zasad likwidacji nielegalnych wysypisk śmieci wypełnia delegację ustawową i stanowi konkretyzację zawartego w ustawie obowiązku;

f) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że nałożenie w § 22 ust. 1 i ust. 7 Regulaminu nieprecyzyjnych obowiązków „dołożenia starań, by zwierzęta domowe były jak najmniej uciążliwe dla otoczenia i nie zakłócały spokoju domowego” i „codziennego dozoru zwierząt na posesjach niezamieszkałych”, stanowi prawidłową realizację normy kompetencyjnej wyrażonej w powołanym przepisie, co w konsekwencji naruszyło również art. 7 Konstytucji RP statuujący zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa;

g) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię, że rada gminy jest uprawniona na podstawie wymienionego przepisu do ustalania sposobu opieki nad zwierzętami domowymi na nieruchomościach prywatnych (§ 22 ust. 3 Regulaminu), gdy upoważnienie ustawowe dotyczy tylko nałożenia obowiązków mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

h) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że wprowadzenie w § 22 ust. 4 i 5 Regulaminu ścisłych zasad wyprowadzania wszystkich psów w miejscach publicznych na uwięzi, a niektórych dodatkowo również w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe oraz ustalenie w § 22 ust. 5 zasad zwalniania zwierząt domowych ze smyczy realizuje założone przez ustawodawcę cele i wypełnia upoważnienie ustawowe;

i) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię sprowadzającą się do przyjęcia, że nałożenie w § 25 ust. 1 pkt 2 Regulaminu na osoby prowadzące hodowlę



zwierząt gospodarskich obowiązku niepowodowania uciążliwości takich jak hałas i odory w stosunku do osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich stanowi realizację upoważnienia ustawowego, gdy tymczasem norma ta ingeruje w sposób nieuprawniony w przepisy ustawowe, ograniczając prawa właściciela nieruchomości;

j) art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się w poglądzie, że zobowiązanie w § 25 ust. 2 Regulaminu osób utrzymujących pnie pszczele, aby hodowla nie była uciążliwa dla właścicieli nieruchomości sąsiednich oraz określenie minimalnej odległości posadowienia uli od granicy nieruchomości stanowi realizację powołanej normy kompetencyjnej, gdy w rzeczywistości norma ta ingeruje w sposób nieuprawniony w przepisy ustawowe, ograniczając prawa właściciela nieruchomości;

2) naruszenie prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 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, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do zawartego w skardze zarzutu:

a) z pkt 24 naruszenia przez Radę Miasta Otwocka art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. poprzez nieuregulowanie, wbrew delegacji ustawowej, kwestii uprzątania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego;

b) z pkt 7 skargi naruszenia przez organ § 9 ust. 2 pkt 4 lit. a-d i w § 9 ust. 3 pkt 1 lit. a-d przez powtórzenie w sposób niedokładny treści § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów;

c) z pkt 3 skargi kwestionującego nałożenie w § 6 ust. 4 pkt 2 Regulaminu obowiązków na przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie wyroku w zaskarżonej części, to jest co punktu drugiego oddalającego skargę w pozostałej części i rozpoznanie skargi.

### **Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Sprawa podlega na podstawie art. 182 § 2 P.p.s.a. rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona skarżąca kasacyjnie zrzekła się rozpoznania sprawy na

rozprawie w skardze kasacyjnej, a strona przeciwna nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy.

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania.

Przesłanki nieważności postępowania zostały wyliczone enumeratywnie w art. 183 § 2 P.p.s.a. Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny jest zobowiązany brać pod uwagę z urzędu przyczyny nieważności, w pierwszej kolejności rozważenia wymaga kwestia zaistnienia tych przyczyn.

Zgodnie z art. 183 § 2 pkt 3 P.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi w przypadku, gdy w tej samej sprawie toczy się postępowanie wcześniej wszczęte przed sądem administracyjnym, albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona. Prawomocne osądzenie sprawy oznacza, że była już ona przedmiotem rozpoznania przed sądem administracyjnym, a postępowanie zakończyło się prawomocnym orzeczeniem wywierającym ten skutek, że sprawa stała się rozstrzygnięta. W związku z tym ta sama sprawa nie może być przedmiotem ponownego postępowania sądowego.

Analizując przesłanki wynikające z art. 183 § 2 pkt 3 P.p.s.a. należy w pierwszej kolejności ustalić, czy zachodzi tożsamość sprawy ze sprawą już osądzoną prawomocnie, a więc tożsamość podmiotowa oraz przedmiotowa, tzn. czy sprawa dotyczy tych samych podmiotów oraz tego samego stosunku administracyjnoprawnego, na tle tego samego co uprzednio stanu faktycznego. Zgodnie z art. 170 P.p.s.a. prawomocne orzeczenia wiążą nie tylko strony i sąd, które je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

W rozpoznawanej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 1588/20, po rozpoznaniu skargi Prokuratora Okręgowego Warszawa - Praga w Warszawie stwierdził w części nieważność uchwały Rady Miasta Otwocka z dnia 10 lipca 2019 r. nr XV/130/19 w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka, a w pozostałym zakresie skargę oddalił. Wnosząc skargę Prokurator Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie domagał się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Tę samą uchwałę w odrębnym postępowaniu sądowoadmionistracyjnym zaskarżył organ nadzoru – Wojewoda Mazowiecki domagając się jej unieważnienia w całości. Rozpoznając skargę Wojewody Mazowieckiego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z dnia 20 maja 2021 r. sygn. akt IV SAWa 401/21 stwierdził nieważność tej uchwały w całości.

Nie budzi wątpliwości, że sprawy rozpoznane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w postępowaniu o sygn. akt IV SAWA 1588/20 i w postępowaniu o sygn. akt IV SAWa 401/21 są tożsame. Identyczny jest przedmiot obu spraw - uchwała Rady Miasta Otwocka z dnia 10 lipca 2019 r. nr XV/130/19 w przedmiocie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Otwocka.

Wprawdzie w jednej sprawie skargę wniósł Prokurator Okręgowy, a w drugiej Wojewoda Mazowiecki, ale każdy z tych organów skarżących wniósł odrębną skargę nie ze względu na swój interes prawny, ale ze względu na potrzebę zapewnienia ochrony praworządności. W okolicznościach tej sprawy odmienność ww. podmiotów skarżących nie może być uznana za przesłankę pozbawiającą tożsamości obu spraw. Także granice tych sprawy zostały w obu skargach zakreślone identyczne.

Biorąc powyższe pod uwagę Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w sprawie zaistniała przesłanka nieważności postępowania polegająca na tym, że będący w tej sprawie przedmiotem kontroli wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SAWa 1588/20 dotyczy sprawy już prawomocnie osądzonej wyrokiem tego Sądu z dnia 20 maja 2021 r. sygn. akt IV SAWA 401/21.

Stwierdzona nieważność obliguje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 185 § 1 i art. 186 P.p.s.a., do uchylenia wyroku i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, bez możliwości odniesienia się do zarzutów skargi kasacyjnej, gdyż ocena wydanego wyroku w nieważnym postępowaniu staje się bezprzedmiotowa, jeżeli niezależnie od jej wyniku orzeczenie podlega uchyleniu.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 185 § 1 w związku z art. 183 § 2 pkt 3 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska  
*Justyna Łaskawska*  
sekretarz sądowy

