



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 5404

WYROK NR II SA/WR 111/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

asystent sędziego Artur Stefański

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach
z dnia 29 października 2020 r., nr 227/VIII/2020
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 1, § 10 ust. 3 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 4b załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich skargą z dnia 27 stycznia 2023 r. zaskarżył w części uchwałę nr 227/VIII/2020 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 października 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice. W ocenie Prokuratora uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, a mianowicie:

1) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 137 w związku z § 141 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polegające na nałożeniu, w § 4 ust. 1 Regulaminu, na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.,

2) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 137 w związku z § 141 Z.t.p. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g. polegające na nałożeniu w § 10 ust. 5 Regulaminu na mieszkańców gminy obowiązku utrzymywania pojemników i worków na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, w sytuacji, gdy kwestia ta uregulowana jest w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g, przy czym zaskarżony przepis Regulaminu definiuje i zawęża zastosowanie przepisu ustawy,

3) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g. polegające na nałożeniu w § 10 ust. 3 pkt 2 Regulaminu na mieszkańców gminy obowiązku oznaczenia pojemników i kontenerów przeznaczonych do zbierania odpadów,

4) art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g. polegające na nałożeniu w § 23 ust. 2 pkt 4b Regulaminu na właścicieli posesji obowiązku umieszczenia przy wejściu na teren posesji tablicy ostrzegawczej informującej, że na terenie posesji znajduje się pies,

5) art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 4 ust., 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach poprzez umieszczenie w § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu zakazu wyprowadzania w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku psa na smyczy, a psa należącego do ras uznawanych za agresywne oraz psy, które zachowują się agresywnie na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego od tej zasady wyjątku, uwzględniającego cechy biologiczne, wiek oraz stan zdrowia zwierzęcia, co w konsekwencji godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz zasadę humanitarnego traktowania zwierząt.

Skarżący zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części, poprzez eliminację przepisów § 4 ust. 1, § 10 ust. 5, § 10 ust. 3 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 4 b, § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Ziębic wniósł o oddalenie skargi w całości. Organ gminy podkreślił, że zapisy Regulaminu były opiniowane przez Powiatowego Inspektora Sanitarnego, który nie podniósł nielegalności. Następnie Burmistrz przedstawił polemikę względem zarzutów Prokuratora, uzasadniając prawidłowość Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie

przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego – o czym stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. - regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice.

W przypadku uwzględnienia skargi Sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności.

Skargę wniósł prokurator, któremu art. 8 § 1 p.p.s.a. udziela kompetencji do wniesienia skargi, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują prokuratorowi prawa strony.

Sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została bezpośrednio powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Wynika to z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy za dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. W konsekwencji, wnioskując na zasadzie przeciwności, skoro nieistotne naruszenie prawa nie powoduje nieważności, to nieważnością skutkuje naruszenie prawa w stopniu istotnym.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Adaptując poczynione uwagi do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przepisy zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i nie mogą być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS, z bazy pochodzą dalsze przywołane orzeczenia).

Prokurator zakwestionował przepisy Regulaminu o następującym brzmieniu:

§ 4 ust. 1: właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, opadłych liści, odrostów zieleni i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, poprzez odgarnięcie ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów, z zastrzeżeniem ust. 2 (właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów osobowych).

§ 10 ust. 3 pkt 2: pojemniki do zbierania odpadów komunalnych muszą posiadać oznaczenie nieruchomości z dokładnym adresem, dla której zostały ustawione oraz informację o rodzaju odpadów komunalnych, które należy w nich zamieszczać.

§ 10 ust. 5: właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników i worków na odpady komunalne oraz miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, poprzez:

1) zapewnienie systematycznego czyszczenia, mycia i dezynfekcji pojemników - każdorazowo po stwierdzeniu takiej konieczności (z uwzględnieniem większej częstotliwości w okresie letnim);

2) dokonywanie bieżących przeglądów, napraw i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie,

3) zapewnienie odpowiedniej ilości i wielkości pojemników i worków, aby nie dochodziło do ich przepełnienia;

4) gromadzenie odpadów w pojemniku lub worku w ilości niepowodującej jego przeciążenia oraz zabezpieczenie worków przed możliwością ich rozerwania;

5) umieszczanie w pojemnikach lub workach wyłącznie odpadów do nich przeznaczonych;

6) bieżące porządkowanie terenu wokół pojemników lub worków, w szczególności poprzez usuwanie z otoczenia pojemnika odpadów, które z niego wypadły, zostały podrzucone lub nie zostały wrzucone do pojemnika;

7) zabezpieczenie pojemników i worków przed dostaniem się do ich wnętrza wód opadowych, dostępem osób nieuprawnionych do korzystania z worków i pojemników oraz dostępem zwierząt.

§ 23 ust. 2 pkt 2: w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku dozwolone jest wyprowadzanie psa na smyczy, a psa należącego do rasy uznawanej za agresywną oraz zachowującego się w sposób agresywny w stosunku do ludzi i innych zwierząt, na smyczy i w kagańcu.

§ 23 ust. 2 pkt 4b: dopuszcza się spuszczenie psa z uwięzi na terenie nieruchomości właściciela pod warunkiem, że w widocznym miejscu zostanie umieszczona, wykonana z trwałego materiału, tabliczka ostrzegawcza z napisem „Uwaga pies” lub o podobnej treści.

Przywołane wyżej regulacje prawne łączy to, że dotyczą one obowiązków określonych podmiotów związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy.

Wzorzec prawny dla ustaleń w tym zakresie ustawodawca kreuje przewidując instytucję regulaminu utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy i dając mu status aktu prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, dalej jako u.c.p.g.). Ustawodawca wskazuje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Część zasad ma charakter obligatoryjny (art. 4 ust. 2), a część ma charakter fakultatywny (art. 4 ust. 2a u.c.p.g.).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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.

Z kolei fakultatywne regulacje pozwalają gminie na wprowadzenie w regulaminie:

- 1) obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określenie wymagań w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;
- 2) postanowienie o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- 3) określenie dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
- 4) określenie wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
- 5) określenie warunków uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Istota analizowanego przez Sąd problemu prawnego sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy regulacje, jakie wprowadziła w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ziębice Rada Miejska w Ziębicach mieszczą się w ramach upoważnienia wyrażonego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., i nie naruszają innych powszechnie obowiązujących przepisów prawnych.

Sąd, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi, ustosunkował się kolejno do poszczególnych zarzutów skarżącego.

Odnosząc się do ustalonego w Regulaminie obowiązku właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości (§ 4 ust. 1 Regulaminu), to wynika on bezpośrednio z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. o brzmieniu: właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Mamy zatem w niniejszej sprawie do czynienia z sytuacją, w której prawodawca lokalny powiela to, co wynika z woli ustawodawcy zwykłego. Takie powielenie jest zbędne, i może tworzyć u adresatów mylące przekonanie, że określona regulacja jest aktem woli prawodawcy miejscowego, gdy tymczasem to ustawodawca zwykły jest autorem i źródłem zawartych w niej zasad. Skoro ustawodawca sam określił obowiązki właścicieli w tym zakresie, to wskazane unormowanie należy uznać za wystarczające, a regulacja, w której prawodawca miejscowy kopiuje przepis ustawy stanowi wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Trzeba tu podkreślić, że poprzez art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. daje organowi gminy kompetencję do określenia szczegółowych wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (a więc i chodnika stanowiącego część drogi publicznej), ale nie upoważnia do formułowania ogólnego obowiązku w tym zakresie, bowiem wypływa on *explicite* z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

Z tych powodów Sąd zgodził się z zarzutem skarżącego, i uznał powyższą regulację Regulaminu za istotnie naruszającą prawo.

Odnosząc się do wskazanego w Regulaminie obowiązku oznaczenia pojemników do zbierania odpadów (oznaczenie dokładnym adresem nieruchomości, oznaczenie rodzaju odpadów komunalnych), to w ocenie Sądu Rada wadliwie przyjęła, że na pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powinna być umieszczona informacja oznaczająca nieruchomość i wskazująca rodzaj odpadów komunalnych, jakie należy umieszczać w danym pojemniku.

Wadliwość bierze się z braku podstawy prawnej do żądania takiego zakresu informacji. Trzeba tu podkreślić, że ustawodawca daje kompetencję do określenia w regulaminie 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 (art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.). Z przywołanego przepisu nie sposób wywieść wymogu, aby na pojemniku umieszczać informacje dokładnie oznaczające nieruchomość czy rodzaj odpadów, do gromadzenia których służy pojemnik, ponieważ tego typu informacje mają odmienny charakter od danych na temat rodzaju pojemników, minimalnej pojemności pojemników, warunków rozmieszczenia pojemników, czy utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Sąd w pełni podzielił przy tym stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 443/16). Wskazano w nim, że zagwarantowania w Konstytucji autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Przepis art. 51 Konstytucji wyraża prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. wymaganie ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Przepis art. 51 ust. 5 Konstytucji przewiduje natomiast, że: „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”. Tak więc żaden z przepisów ustawy kompetencyjnej nie upoważnił Rady Miejskiej do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku udostępnienia swoich danych osobowych. Zobowiązanie właścicieli nieruchomości do zamieszczania swoich danych osobowych na pojemniku przeznaczonym do zbierania odpadów narusza też wynikające z ustawy ograniczenie przetwarzania danych osobowych (art. 23 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 1997 r. o ochronie danych osobowych), jak również stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.

Z powyższych powodów zarzut skarżącego znalazł uznanie Sądu, a kształt kwestionowanej regulacji wypełnia znamiona istotnego naruszenia prawa.

Odnosząc się do zarzutu negującego legalność zobowiązania właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników na odpady oraz miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie, gdzie następnie Rada wymienia działania sprzyjające zapewnieniu tego odpowiedniego stanu, to Sąd nie podzielił w tym względzie stanowiska skarżącego.

Należy tu przypomnieć, że u.c.p.g. poprzez art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a nakazuje określić w regulaminie warunki (zasady) utrzymania pojemników (miejsc gromadzenia odpadów) w odpowiednim stanie (sanitarnym, porządkowym, technicznym). Jednocześnie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania tych pojemników (miejsc gromadzenia odpadów) w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Gdyby zatem organ gminy ograniczył się wyłącznie do powielenia regulacji ustawowej w zakresie zobowiązania właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników na odpady oraz miejsc gromadzenia odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, i na tym poprzestał, to wówczas

trafny byłby zarzut zarówno zbędnego powielenia regulacji ustawowej, ale także zasadny byłby zarzut nie zrealizowania delegacji ustawowej, ponieważ za pomocą regulaminu organ gminy ma jednoznacznie wynikający z ustawy obowiązek określenia zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie pojemników (miejsc gromadzenia odpadów).

Jeżeli zatem Rada wymienia uszczegółowione działania obciążające właścicieli nieruchomości, bez żadnych wątpliwości służące zapewnieniu odpowiedniego stanu pojemników i miejsc gromadzenia odpadów (systematyczne czyszczenie, mycie, dezynfekcja, z uwzględnieniem większej częstotliwości w okresie letnim, dokonywanie bieżącej konserwacji i napraw, zapewnienie odpowiedniej wielkości w celu przeciwdziałania przepełnieniu pojemników, usuwanie odpadów, które wypadły z pojemnika, zabezpieczenie przed dostępem zwierząt), to są to zasady, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2 i 2a u.c.p.g., których wprowadzenie jest ustawowym obowiązkiem gminy.

Z tego względu Sąd uznał, że mylny jest przedmiotowy zarzut Prokuratora, ponieważ nie można wytykać organowi gminy realizacji obowiązku ustawowego, który organ wykonał uszczegóławiając przepis ustawowy.

Przechodząc do zarzutu skargi kwestionującego § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, a więc w części dotyczącej obowiązków właścicieli zwierząt domowych (w szczególności psów), należy przede wszystkim zaznaczyć, że rada gminy na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest upoważniona do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Wprawdzie pod względem literalnym zakres upoważnienia sformułowany został dość szeroko, jednak wykonanie takiego upoważnienia nie może abstrahować od ogólnych zasad prawa oraz bezwzględnie wiążących regulacji ustawowych regulujących tego rodzaju problematykę.

Wprowadzone mocą § 23 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały obowiązki dotyczące prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt). Sąd podziela utrwalone w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od cech zwierzęcia i innych uwarunkowań (w tym np. choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu 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 (zob. np. wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 808/19). Stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy czy też w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbedność nałożenia tego rodzaju obowiązku (uwzględnienie zasady proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 618/14). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś brak poszanowania obowiązku zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 Kodeksu wykroczeń).

W ocenie Sądu, w świetle powyższych uwag z całą pewnością nie można zaakceptować regulacji z § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy, i we wszystkich miejscach

publicznych. Taki nakaz jest zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego, i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W rezultacie tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6.u.c.p.g. Jak wskazano, narusza także przepisy ustawy o ochronie zwierząt, oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020 r., sygn. II SA/Bk 150/20). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. powinna zatem uwzględniać wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (zob. wyroki NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12; z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15). Z podanych powodów relewantny zarzut skarżącego znalazł poparcie Sądu.

Sąd podzielił także w całości zarzut skargi odnoszący się do § 23 ust. 2 pkt 4b uchwały, w którym zobowiązano właścicieli posesji na której utrzymywany jest pies bez uwięzi, do umieszczenia w widocznym miejscu posesji tablicy ostrzegawczej. Zdaniem Sądu taki nakaz przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Nałożony uchwałą obowiązek dotyczy wprawdzie właściciela zwierzęcia domowego - jednak został on wprowadzony na terenie (jego) prywatnej nieruchomości - a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Tymczasem to miejsca przeznaczone do wspólnego użytku rozumiane jako miejsca publiczne (place, parki itp.) odnoszą się do każdego z wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. obowiązków (tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi jak i ochrony przed zanieczyszczeniem) i z tego też względu ustalone przez organ w treści § 23 obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe nie mogą obejmować nieruchomości prywatnych, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 u.p.c.g., który stanowi o określeniu przez gminę wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych (a nie w prywatnych, tak jak miało to miejsce w uchwale). Świadczy to o przekroczeniu delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt II SA/Bd 212/20, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 120/20).

Z powyższych względów skarga okazała się częściowo uzasadniona. Sąd, na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. uwzględnił skargę stwierdzając nieważność § 4 ust. 1, § 10 ust. 3 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 4 b, § 23 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, i jednocześnie nie uwzględnił skargi w zakresie wadliwości § 10 ust. 5 Regulaminu.