

1. postanowienie w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 regulaminu, iż mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, iż mycie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu;

2. sposób unormowania w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza tak wąsko ujęty zakres delegacji ustawowej;

3. nałożenie w § 9 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia

pojemników na odpady o określonej godzinie w miejscu, dostępnym dla osób korzystających z pojemnika i worka oraz przedsiębiorcy odbierającego odpady, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub w przypadku braku takiej możliwości, wystawienia ich w dniu odbioru przed wejście na teren nieruchomości, a także obowiązków związanych z zabezpieczeniem worków przed rozrywaniem przez zwierzęta i pojemników obowiązku przed przewróceniem przez wiatr;

4. nałożenie § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a regulaminu na właścicieli bezwzględne obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należących do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu;

Mając powyższe na uwadze, stosownie do art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że obowiązki oraz zakazy określone w wyżej wymienionych przepisach uchwały zostały nałożone na właścicieli nieruchomości z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań nie znajdujących umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, jednocześnie wyjaśniając, że w zakresie zarzutu dotyczącego mycia pojazdów i zakresu napraw wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyrokach: z dnia 30 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Lu 648/16, z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 669/16 oraz z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 656/16), w których stwierdzono, że ze względu na potencjalne uciążliwości dla innych osób oraz zanieczyszczenie terenu, w tym względy ochrony środowiska, w pełni uzasadnione jest w regulaminie - w ramach uszczegółowienia wymagań dotyczących naprawy pojazdów poza warsztatami naprawczymi - ograniczenie dopuszczalności takich działań poprzez zezwolenie na wykonywanie wyłącznie drobnych napraw, z dodatkowym uzależnieniem ich od uzyskania zgody właściciela nieruchomości. Powołany przepis ustawy upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku kwestii mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zasadniczo mycie i naprawa pojazdów może odbywać się wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych. Wynika to m.in. z przepisów Kodeksu cywilnego, w szczególności dotyczących immisji, zakazujących przekraczających ponad przeciętną miarę oddziaływań na działki sąsiednie, a także z przepisów Kodeksu wykroczeń. Tylko na zasadzie wyjątku czynności te można wykonywać poza myjniami i warsztatami. Ustawa upoważnia zatem radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych warunków tych czynności.

W ocenie organu, nie można więc uznać, że regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 regulaminu narusza prawo. Wskazane postanowienia nie wkraczają przy tym w sposób nieuprawniony w materię uregulowaną w prawie cywilnym w art. 144 Kodeksu cywilnego, nakładając określone obowiązki uwzględniając jednocześnie wymogi wynikające z prawa cywilnego.

W zakresie zarzutu dotyczącego § 9 regulaminu, organ wskazał, że materia będąca przedmiotem delegacji w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach jest częściowo regulowana przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, (dział II, rozdział 4 Miejsca gromadzenia odpadów stałych), a więc wymagania stawiane regulaminem mogą iść dalej niż wskazane w rozporządzeniu wykonawczym do Prawa budowlanego. Tak więc warunki rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym obejmują również miejsca w których pojemniki są umieszczone, a wymagania w tym zakresie mogą być bardziej uszczegółowione niż w przepisach rozporządzenia wykonawczego do prawa budowlanego.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia postanowienia § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a, to organ wskazał, że wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6, co więcej służy osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach publicznych. W istocie bowiem zapis ten precyzuje

obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla danego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga uzasadniona jest jedynie w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako: "p.p.s.a.") stanowi, że 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 (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej jako: "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje 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. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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. W konsekwencji będzie chodziło więc również o sprzeczność z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać – a tym bardziej modyfikować - przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi z kolei, że 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. Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższych regulacji wynika, że gmina ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w zw. z § 115 ZTP, z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Końcowo jeszcze raz należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy stanowią więc tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały Rady Gminy Czemierniki z dnia 31 marca 2020 r., Nr XVII/86/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki (dalej jako: "uchwała" lub "regulamin") stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej jako: "u.c.p.g." lub "ustawa").

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten 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 ww. ustawy. Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g. określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisem art. 4 ust. 2.

W rozpoznawanej sprawie uchwałę zaskarżono w części, postawione w skardze zarzuty dotyczą jedynie niektórych postanowień zawartych w uchwale. Jak wskazano już wyżej skarga uzasadniona jest jedynie w części, albowiem nie można w pełni podzielić wszystkich zawartych w niej zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wskazać należy, co następuje:

W pierwszej kolejności skarżący zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie regulacji, że mycie pojazdów samochodowych może odbywać się po spełnieniu łącznie następujących warunków: dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji (§ 4 ust. 1 pkt 2) oraz, że mycie dotyczy nadwozia samochodu (§ 4 ust. 1 pkt 3).

Sąd przychylił się do stanowiska skarżącego, ale jedynie w części. Mając na uwadze treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, stwierdzić należy, że wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego jedynie w części mieszczą się w treści w/w zapisów Regulaminu, które wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczania środowiska, co z kolei jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. W ramach omawianej podstawy prawnej mieści się więc doprecyzowanie zachowania dotyczącego regulowanej prawem gospodarki ściekowej w sytuacji mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, nie mniej jednak, w zakresie zwrotu „wydzielonych (...) częściach nieruchomości” (§ 4 ust. 1 pkt 2) nastąpiło wprowadzenie do regulaminu zwrotu nieprecyzyjnego. Zwrot użyty przez prawodawcę lokalnego jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisów prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Ponadto, o ile, nie można uznać, że wskazanie rodzaju podłoża, na którym można myć samochody poza myjniami naruszyło w prawa mieszkańców gminy do dysponowania nieruchomością, bądź aby ingerencja ta była pozbawiona podstawy prawnej, to wskazanie, że mycie pojazdów może odbywać się tylko na „wydzielonych (...) częściach nieruchomości” stanowi nadużycie zasady proporcjonalności.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanowiono zasadę proporcjonalności zgodnie, z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Sąd zgadza się z tezą, że zobowiązując radę gminy do szczegółowego uregulowania możliwości mycia samochodów poza myjnią, ustawodawca uznał za konieczne ograniczenie praw właścicieli samochodów oraz nieruchomości ze względu na konieczność ochrony środowiska. O ile zatem postanowienia zawarte w regulaminie odnoszące się do wymogu utwardzonego podłoża, na którym można myć samochód stanowią szczegółowe unormowanie umożliwiające mycie samochodów poza miejscami do tego nie przystosowanymi, a więc ze swej istoty nie zabezpieczającymi środowiska przed negatywnym oddziaływaniem np. środków chemicznych, o tyle nałożenie warunku mycia samochodu na „wydzielonej części nieruchomości” stanowi daleko idącą ingerencję w prawo własności nieruchomości. W tej części skarga jest zasadna, a uchwała regulująca tą materię podlega stwierdzeniu nieważności.

Jeszcze raz należy podkreślić, że w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Wymagania to inaczej warunki, którym ktoś lub coś musi odpowiadać. Zwrotu takiego nie można więc odnosić jedynie do określenia samych zasad wykonania danego obowiązku. Do wymagań dotyczących wykonania danego obowiązku zaliczać należy także wymagania związane z określeniem miejsca, w którym dane czynności mogą być realizowane, w tym wprowadzenie obowiązku, by mycie pojazdów odbywało się na utwardzonej części nieruchomości. Określenie utwardzona część nieruchomości jest przy tym na tyle powszechnie używane i zrozumiałe, że nie można w tym zakresie postawić organowi zarzutu posłużenia się zwrotem niejasnym i niezrozumiałym.

Z kolei wymóg używania środków biodegradowalnych, które nie spowodują zanieczyszczenia środowiska stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami (por. m.in. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 3039/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, CBOSA). Żądanie skargi co do stwierdzenia nieważności Regulaminu w tym zakresie jest więc bezzasadne.

Sąd uwzględnił natomiast zarzut dotyczący § 4 ust. 1 pkt 3 Regulaminu. Ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia zawęży delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy. Jest także w praktyce nierealne, gdyż mycie zderzaków, czy niżej położonych części karoserii oznacza mycie kół czy podwozia. Zatem zapis ten wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g. Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność zakwestionowanej regulacji.

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia § 4 ust. 2 regulaminu, zgodnie, z którym dopuszcza się prowadzenie doraźnych napraw pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości tylko za zgodą właściciela nieruchomości i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, to Sąd stwierdził, że zarzut ten jest częściowo zasadny. Powyższe uregulowanie, nie znajduje bowiem upoważnienia ustawowego, a nadto ogranicza prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiąc w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie określenia "doraźnych napraw".

Organ uchwałodawczy nie może w regulaminie ograniczać możliwości napraw poza warsztatami tylko do doraźnych napraw, gdyż takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Takie normy ograniczają w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań. Co więcej, posłużenie się w regulaminie pojęciem "doraźnych napraw" także stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takim pojęciem może rodzić problemy interpretacyjne, przy stosowaniu omawianego § 4 ust. 2 regulaminu, stąd należało stwierdzić nieważność powyższej regulacji w tym zakresie.

Nawiązując z kolei do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wskazanych przez organ w odpowiedzi na skargę, to Sąd wyjaśnia, że znane mu są wskazane orzeczenia tutejszego Sądu, jednak dokonując wykładni przepisów w niniejszym stanie faktycznym i prawnym skład orzekający stwierdził, że zasadnym jest uwzględnienie zarzutu skargi wskazującego na naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g. poprzez użycie w § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu „doraźnych napraw”.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Jak trafnie wskazuje się w utrwalonym już w tym przedmiocie orzecznictwie organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania mycia nadwozia samochodu na wydzielonej części nieruchomości czy napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do doraźnych napraw. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 ; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia

18 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19, a także wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15).

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

Sąd uznał za niezasadny zarzut skarżącego, polegający na istotnym naruszeniu art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy poprzez unormowanie w § 9 regulaminu, wymagań dotyczących lokalizacji i użytkowania pojemników i worków. Prokurator stwierdził, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do nałożenia na właścicieli nieruchomości szczegółowych obowiązków dotyczących warunków umiejscowienia pojemników do których zbierane są odpady a także do określenia minimalnej pojemności, warunków rozmieszczenia tych pojemników oraz utrzymania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Jednocześnie skarżący podniósł, że w przepisie tym mowa jest wyłącznie o kompetencji do określenia warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do odbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w odniesieniu do miejsc, w których umiejscowione mają być te pojemniki. Ze stanowiskiem tym, nie można się zgodzić.

Po pierwsze inne zadania ciążą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Doprecyzowanie przez prawodawcę lokalnego sformułowań zawartych w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. np. art. 4 ust. 2 u.c.p.g.), nie może być zatem jednocześnie utożsamiane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Czym innym jest ogólne wskazanie przez ustawodawcę zamierzonego celu jakim jest zapobieżenie, a czym innym określenie konkretnych zasad (instrumentów) do osiągnięcia wskazanego celu.

Wprowadzenie w/w zapisów do regulaminu odnosi się wprost do zapisu art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, który – jak to wskazano wyżej - nakazuje określenie w regulaminie m. in. warunków rozmieszczania pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym. W ocenie Sądu Rada gminy działając w ramach upoważnienia ustawowego, w zakresie wymienionych warunków, wskazała w § 9 ust. 1, 2 i 3 regulaminu, adresatom uchwały względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas pozbywania się odpadów. W delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach mieści się upoważnienie rady gminy do określenia miejsc umieszczenia pojemników, dostępu do pojemników dla odbiorcy odpadów, wystawiania pojemników w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości czy zapewnienie, zabezpieczenia pojemników i worków przed warunkami atmosferycznymi i zwierzętami. Wskazane zapisy w Regulaminie nie stanowią – wbrew zarzutom skargi - rozszerzenia zawartego w ustawie obowiązku, a określają jedynie wymagania i konkretyzacje w tym zakresie. Do utrzymania pojemników w stanie sanitarnym niezbędne jest zatem dokładne określenie w jaki sposób postępować z różnymi opakowaniami po odpadach komunalnych.

Dodatkowo należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważniono radę gminy do określenia również wymagań w zakresie sposobu pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. W tym kontekście zapisy z § 9 pkt 1, 2 i 3 regulaminu stanowią uszczegółowienie wymagań związanych z pozbywaniem się odpadów komunalnych z nieruchomości. W istocie więc te postanowienia uszczegółwiają więc także ogólne zasady pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych.

Ponadto, zaznaczyć należy, że duża ogólnikowość przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, daje możliwość różnej jego interpretacji, co może skutkować niepewnością sytuacji prawnej adresata takiej normy, dlatego też konieczne jest doprecyzowanie warunków w jakich powinno odbywać się pozbywanie się odpadów.

Sąd nie dostrzegł także przekroczenia przez organ delegacji ustawowej w zapisie § 14 ust. 3 Regulaminu, który w skardze błędnie oznaczono jako § 16 ust. 1 pkt 1 lit a).

Zgodnie z przedmiotowym postanowieniem, na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do ras psów agresywnych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu.

Kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Generalnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Postanowienia regulaminu wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powyższe oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków.

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołania się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia). Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Analogicznie należy ocenić także treść przepisów art. 77 kodeksu wykroczeń i art. 431 kodeksu cywilnego. Przepisy te bowiem regulują kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną i karną posiadaczy zwierząt. Nie określają one natomiast wprost obowiązków związanych ze sprawowaniem należytej pieczy nad zwierzętami.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, w których psy są wyprowadzane.

Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Powyższe postanowienie z § 14 ust. 3 regulaminu spełnia wymóg proporcjonalności i ekwiwalentności wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. z uwagi na doprecyzowanie, że chodzi tu wyłącznie o wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego.

W kontekście powyższych uwag za uzasadnione można uznać więc wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych. Przeciwno takiej ocenie nie przemawia także to, że w § 14 ust. 3 regulaminu obowiązek prowadzenia psa na smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób nieprzewidujący żadnych wyjątków, w tym tych wynikających z przepisów obowiązującego prawa. Skoro bowiem wyjątki takie wynikają z przepisów innych, bezwzględnie obowiązujących ustaw, to nie było potrzeby ich powtarzania w regulacji o charakterze regulaminu. Przedmiotowa regulacja ma charakter przepisu o charakterze ogólnym, od którego wyjątki mogą wynikać z przepisów o charakterze szczególnym.

W zakończeniu tej kwestii odnieść należy się także do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać na niedopuszczalne jeżeli nie uwzględni ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska takiego nie podziela (podobny pogląd wyrażono także w wyrokach WSA w Lublinie z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20 oraz w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 195/20, dostępne w CBOSA).

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na smyczy lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarne. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierzę, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględni się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Po drugie i co istotniejsze postulat uwzględnienia przy nakładaniu tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, nie wydaje się w praktyce w ogóle możliwy do spełnienia albowiem brak jest w obowiązującym obecnie porządku prawnym takich regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

W szczególności odnośnie zwierząt brak jest organów oraz procedur prawnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, orzeczenia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek, nie stwarza jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich. Nie sposób także wykluczyć, że ugryźć może także mały pies, o niewielkiej wadze, czy też pies rasy uznawanej zazwyczaj za przyjazną i nieagresywną.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutu skargi odwołującego się do kwestii związanych z nieuwzględnieniem przez organ przy uchwaleniu § 14 ust. 3 regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność uchwały nr XVII/86/2020 Rady Gminy Czemierniki z dnia 31 marca 2020 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czemierniki w części dotyczącej: § 4 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu „wydzielonych”, § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 w zakresie zwrotu „doraźnych” oraz oddalił skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.