



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3921

Sygn. akt II SA/Lu 97/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu w Wydziale II w dniu 1 lipca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Miasta Radzyń Podlaski

z dnia 29 listopada 2019 r., nr XIV/88/2019

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 1, § 17 ust. 2 jej załącznika w postaci Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski;
- II. w pozostałej części skargę oddala.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 97/21

### Uzasadnienie

W dniu 2 lutego 2021 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę nr XIV/88/2019 Miasta Radzyń Podlaskim z dnia 29 listopada 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 11 grudnia 2019 r., poz. 7331).

Prokurator domagał się na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. 2019 r., poz. 2325), dalej jako „p.p.s.a.” stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XIV/88/2019 Miasta Radzyń Podlaskim z dnia 29 listopada 2019 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski (dalej: Regulamin).

Rozstrzygnięciu temu Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.) poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej a mianowicie: 1. postanowienie w § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 Regulaminu, iż mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, iż mycie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu; 2. wprowadzenie w § 5 ust. 2 Regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej; 3. nałożenie w § 12 ust. 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia pojemników na odpady w miejscu wyodrębnionym, 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 na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości, a także obowiązków związanych z zabezpieczeniem worków przed rozrywaniem przez zwierzęta i pojemników obowiązku przed przewróceniem przez wiatr, a także nieuzasadnione powtórzenie w § 13 regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908); 4. nałożenie § 16 ust. 2 Regulaminu na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych, zaś w § 17 ust. 4 Regulaminu na właścicieli zwierząt hodowlanych obowiązku usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta; 5. nałożenie § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu na właścicieli bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu; 6. nałożenie w § 17 ust. 2 Regulaminu obowiązku trzymania pszczoł w ulach ustawionych w odległości, co najmniej 10 metrów od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Prawodawca lokalny nie był uprawniony do wprowadzania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Wskazane elementy regulaminu czystości mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy jest zobligowana do uwzględnienia wszystkich wymienionych w przepisie zagadnień.

Prokurator wskazał, że w Regulaminie na właścicieli nieruchomości zostały nałożone obowiązki i zakazy z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

Zdaniem skarżącego ustawa upoważnia prawodawcę lokalnego do określenia w regulaminie zasad, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Wskazał, że najistotniejsze znaczenie mają tutaj warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Gmina jest upoważniona 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. Regulamin nie może jednak ograniczyć możliwości mycia pojazdu tylko do określonej jego części np. nadwozia. Regulacja taka stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c (aktualnie lit. d) u.c.p.g. Prokurator ponadto uznał, że wprowadzenie przepisu pozwalającego na mycie pojazdów wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji, narusza wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego,

gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Regulamin powinien być precyzyjny i czytelny, nie może pozwalać na powstawanie luzów interpretacyjnych.

Prokurator wskazał ponadto na naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c (aktualnie lit. d) u.c.p.g. poprzez wskazanie dopuszczalnych rodzajów napraw, zamiast wskazania warunków, w jakich naprawy są dopuszczalne. Prokurator zarzucił regulacji, że wkracza w materię uregulowaną przez art. 144 k.c. Wskazał, że ograniczenia regulaminu mają charakter dalej idący.

Kolejno skarżący wskazał, że w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. przyznano radzie gminy kompetencję do określenia warunków utrzymywania pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, nie zaś do formułowania wymagań w tym zakresie w zakresie miejsc, w których umiejscowione mają być pojemniki. Przepisy § 8 regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie mają umocowania w ustawie, przy czym wkraczają w prawo własności, gdyż to od właściciela zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie przechowywał te urządzenia. Kwestie związane z opróżnianiem pojemników przez właściwą jednostkę, w tym związane z dostępnością tych pojemników, winny być z kolei uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych. Wskazał także na to, że § 13 Regulaminu stanowi powtórzenie regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Prokurator wywiódł także, opierając się na treści art. 145 k.w. i 91 k.w., podstawę do stwierdzenia nieważności § 16 ust. 6 Regulaminu. W tym przepisie nałożono na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązek usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta. Wskazał, że kwestie zawarte w zaskarżonym przepisie zostały unormowane w akcie prawnym o randze ustawy. Wskazał także, że obowiązek usuwania odchodów zwierząt z nieruchomości obciąża właścicieli, posiadaczy lub zarządzających nieruchomościami zgodnie z dyspozycją art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1845). Wskazał ponadto, że powyższą argumentację należy podzielić w drodze analogii do właścicieli zwierząt hodowlanych, o których stanowi § 17 ust. 4 Regulaminu.

Zdaniem Prokuratora § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie ma ustawowego umocowania. Wskazał, że nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe co do zasady jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Niemniej jednak obowiązki te muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Analizowany przepis regulaminu został sformułowany w sposób kategoriowy i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach.

Powołując się na orzecznictwo NSA, Prokurator podał, że wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od cech i innych uwarunkowań fizycznych zwierzęcia może prowadzić do działań niehumanitarnych. Regulamin nie pozwala na uwzględnienie specyficznych sytuacji, w związku z czym może naruszać zasadę proporcjonalności; w szczególności, jeżeli środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Wskazał ponadto na treść art. 77 k.w. oraz art. 10a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2019 r. poz. 122, dalej u.o.z.). Wskazał także, że spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Podał także, że trudno wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. *o ochronie zwierząt* czy w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w *sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne*. W ustawie tej przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę.

W odpowiedzi na skargę, gmina wniosła o umorzenie postępowania w całości z powodu zaistnienia bezprzedmiotowości postępowania, ewentualnie o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu wskazała, że postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na to, że Regulamin utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r. a postępowanie jest w związku z tym bezprzedmiotowe i powinno ulec umorzeniu.

W odpowiedzi na skargę odnośnie § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 Regulaminu, gmina wskazała, że nie dopuściła się naruszenia delegacji ustawowej. Celem działania organu było wskazanie, iż mycie pojazdów powinno się odbywać z udziałem środków przyjaznych środowisku, tak aby jak najpełniej zrealizować wytyczne zawarte w ustawie. Podobną argumentację należy zastosować do wskazania, że mycie może dotyczyć nadwozia samochodu oraz warunków naprawy pojazdów.

Kolejno wskazała, że za chybiony należy uznać argument, że nieprecyzyjne jest wyrażenie „środków ulegających biodegradacji”. Pojęcie to, którym posługuje się ustawodawca, nie wzbudza wątpliwości co do swojego znaczenia.

Rada Miasta nie zgodziła się także z zarzutem dotyczącym § 12 ust. 1 Regulaminu. Wskazała na językowe znaczenie słów „rozmieścić” i „ulożować”. Wniosek Prokuratora o tym, że kwestionowany przepis narusza prawo własności jest zbyt daleko idący. Gmina wywiodła, że przyjmując taką tezę, należałoby stwierdzić, że część Regulaminu narusza prawo własności do nieruchomości, ponieważ nakłada na właścicieli obowiązki. Jej zadaniem sam fakt, że dany obowiązek dotyczy bezpośrednio prawa własności, nie oznacza, że jest nieuprawniony, ponieważ to od właściciela zależy w jaki sposób będzie korzystał ze swojej własności.

Identyczną argumentację wskazuje odnośnie przepisu § 17 ust. 2 Regulaminu. Skoro ustawa zezwala Radzie Miasta na określenie obszarów na których będzie obowiązywał całkowity zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich, to tym bardziej – jej zdaniem – ma uprawnienie do określenia minimalnych wymagań dotyczących odległości uli od granicy działki. Celem przepisu jest zmniejszenie uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Nie wkracza on w prawo własności w sposób nieuprawniony.

Gmina nie podzieliła stanowiska Prokuratora w zakresie nałożenia obowiązku wyprowadzania psów na ulicę, zaś psów należących do ras szczególnie agresywnych wyłącznie na smyczy i uwięzi. Rada Miasta ma uprawnienia do wprowadzania regulacji dotyczących sposobu wyprowadzania zwierząt na tereny użyteczności publicznej.

Rada Miasta nie zgadza się również z zarzutem przekroczeniem upoważnień ustawowych w zakresie zapisów dotyczących nałożenia na właścicieli zwierząt domowych i hodowlanych obowiązku usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta. Gmina wskazała, że przepis uszczegóławia obowiązki, nie stanowi zaś powtórzenia przepisów ustawy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest częściowo zasadna.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („u.s.g.”) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Radzynie Podlaskim są jedynie częściowo zasadne.

Przedmiotem niniejszej skargi, a więc i kontroli sądowej jest § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 5 ust. 2, § 12 ust. 1, § 16 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 2, § 17 ust. 4 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski stanowiącego załącznik do uchwały z dnia 29 listopada 2019 roku nr XIV/88/2019.

Powyższa uchwała utraciła moc na podstawie § 3 uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 27 listopada 2020 r. (nr XXII/141/2020). Okoliczność ta została podniesiona w odpowiedzi na skargę.

Okoliczność zmiany zakwestionowanego przepisu nie stanowi przeszkody do stwierdzenia nieważności jego poprzedniego brzmienia, ani do umorzenia postępowania na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, a pogląd ten podziela Sąd orzekający w sprawie, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. Tak więc uchylenie (bądź zmiana) zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem zaskarżonego wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Ponadto skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie (bądź zmiana) uchwały – wywierające skutki od daty uchylenia/zmiany (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06).

Przechodząc zatem do oceny merytorycznej sprawy, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

Zgodnie z zaskarżonym § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się po spełnieniu łącznie następujących warunków: mycie dotyczy tylko nadwozia pojazdu (pkt 1), dokonuje się tych czynności przy użyciu środków ulegających biodegradacji (pkt 2).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Prokurator słusznie wskazał, że organ gminy jest upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. Takie jest bowiem dokładne brzmienie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. d u.c.p.g. Nie może jednak, gdyż brak ku temu podstawy prawnej, ograniczyć możliwości mycia pojazdów tylko do określonych części samochodu (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. II OSK 443/16). W związku z powyższym ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia pojazdu przekracza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. W ocenie Sądu takie ograniczenie jest również w praktyce nierealne, gdyż mycie zderzaków, czy niżej położonych części karoserii oznacza mycie kół czy podwozia. Należy także zauważyć, że wymóg używania środków ulegających biodegradacji, które nie spowodują zanieczyszczenia środowiska, stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami. Sąd stanął na stanowisku, że pojęcie „środków ulegających biodegradacji” jest jasne, zrozumiałe na poziomie językowym i nie wymaga definicji wyrażonej w akcie prawnym. Definicja słownikowa jest w tym zakresie wystarczająca.

Kolejno w § 5 ust. 2 zaskarżonego Regulaminu prawodawca miejscowy zakazał napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, jeżeli naprawy te mogą powodować zagrożenie dla środowiska lub stanowią uciążliwość dla sąsiadów. Prokurator niesłusznie zarzucił, że treść przepisu przekracza delegację ustawową. Nie ulega wątpliwości, że 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 radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych warunków tych czynności. Określając te warunki rada gminy powinna więc mieć na uwadze przede wszystkim to, że czynności te poza myjniami i warsztatami naprawczymi mają charakter wyjątkowy. W ocenie Sądu nie ulega wątpliwości, że warunki dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych realizują cel art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. d u.c.p.g. Ze względu na to, że - jak wskazano - obowiązujące przepisy tylko na zasadzie wyjątku dopuszczają mycie i naprawę samochodów poza warsztatami czy myjniami, przy czym powinno się to odbywać w sposób ograniczający negatywne oddziaływanie na działki sąsiednie. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora, że wprowadzone w kwestionowanym przepisie Regulaminu ograniczenia, pozwalające na dokonywanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw pojazdów samochodowych, stanowi przekroczenie upoważnienia sformułowanego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. i że istotnie narusza prawo.

Sąd przychylił się do stanowiska Prokuratora w zakresie zaskarżonego § 12 ust. 1 Regulaminu, zgodnie z którym pojemniki do zbierania odpadów komunalnych należy umieszczać w wydzielonych miejscach na

terenie nieruchomości, przystosowanych do tego celu zgodnie z odpowiednimi przepisami, ponadto: pojemniki do zbierania odpadów należy ustawiać w miejscu wyodrębnionym, dostępnym dla osób korzystających z pojemnika oraz podmiotu odbierającego odpady, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości, do którego możliwy jest dojazd pojazdem do transportu odpadów, z zastrzeżeniem pkt 2 (pkt 1); w przypadku braku możliwości bezpośredniego dojazdu do miejsca ustawienia pojemników do zbierania odpadów, pojemniki należy wystawić w dniu odbioru, na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości lub udostępnić w sposób uzgodniony z przedsiębiorcą odbierającym odpady (pkt 2); worki lub pojemniki należy ustawiać tak, aby nie stwarzały one zagrożenia dla innych użytkowników ciągów komunikacyjnych, bezpieczeństwu ruchu drogowego, tak aby uniemożliwić rozrywanie worków przez zwierzęta i wywracanie pojemników przez wiatr (pkt 3); pojemniki należy ustawić tak, aby nie utrudniały korzystania z nieruchomości, w szczególności poprzez zastawianie ciągów pieszych i jezdnych oraz miejsc parkingowych (pkt 4); pojemniki i worki na papier, metale i tworzywa sztuczne, odpady biodegradowalne oraz pozostałe odpady zbierane selektywnie należy umieszczać w takich miejscach, aby uniemożliwić przedostawanie się do nich wód opadowych lub podsiąkowych do momentu ich odbioru (pkt 5); pojemniki o pojemności powyżej 1100 litrów powinny być ustawione tak, aby umożliwić dojazd do nich samochodu przystosowanego do odbierania odpadów komunalnych (pkt 6). Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w regulaminie należy określić rodzaj i minimalną 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.

Z treści tego upoważnienia nie wynika, że prawodawca lokalny może ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości poprzez nakazanie im podejmowania określonych czynności, w szczególności polegających na wystawieniu odpadów poza teren nieruchomości, w sposób umożliwiający swobodny dojazd do nich. Rada Miejska nie była również upoważniona do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie oraz wystawiania ich w określonym czasie przed teren nieruchomości. W gestii właściciela leży bowiem zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości.

Zgodnie z dyspozycją § 16 ust. 2 Regulaminu właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do usunięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego, natomiast po myśli § 17 ust. 4 Zanieczyszczenia spowodowane przez zwierzęta hodowlane w miejscach użyteczności publicznej muszą być usuwane przez właściciela zwierzęcia.

Przepisy te zostały zakwestionowane przez Prokuratora. Sąd ocenił, że nie zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazane regulacje nakładają obowiązki na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych, których celem jest ochrona terenów przeznaczonych do użytku wspólnego przed zanieczyszczeniem (zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.) a także określają wymagania, które należy spełnić przy utrzymaniu zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji (zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.). W ocenie Sądu nie można spornego przepisu uznać za istotnie naruszający prawo, w szczególności mając na względzie, że Regulamin pełni rolę informacyjną. Uzasadnienie skargi Prokuratora w tym zakresie należało ocenić jako chybione.

Zgodnie z dyspozycją § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu właściciel psa zobowiązany jest do dopilnowania, aby pies wyprowadzany był na uwięzi w obroży, a w przypadku ras uznawanych za agresywne, także w kagańcu; zwolnienie psa rasy nieuznanej za agresywną, z uwięzi jest możliwe tylko na terenach zielonych, o ile nie ma takiego zakazu.

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, CBOSA).

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 uwięzi 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.

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. Regulamin pełni wówczas funkcję precyzującą obowiązki osób prowadzących psy.

Sąd ocenił, że tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia dla osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2021 r., III OSK 3137/21).

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołanie się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2002 r., poz. 638, dalej u.o.z.). Zgodnie z tym przepisem zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Regulacja ta dotyczy zatem w istocie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia). Przepisy te obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Sąd zważył, że wyrażenie „puszczania psa” na gruncie prawa wykroczeniowego bywa rozbieżnie interpretowane. W doktrynie wskazuje się, że art. 166 k.w. (dotyczący puszczania psa luzem w lesie) może bowiem obejmować także sytuacje, gdy niedopilnowany pies zerwie się z uwięzi (por. A. Michalska-Warias [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. T. Bojarski, LEX/el., dostęp: 2021, art. 166). W ocenie Sądu wyrażenie „prowadzenie” bądź „wyprowadzanie” obejmuje wyłącznie umyślne działania człowieka i nie wzbudza powyższych wątpliwości.

Analogicznie należy ocenić także treść art. 77 k.w. i art. 431 k.c. 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. W szczególności w k.w. ustawodawca nie wskazał, czym są wskazane w przepisie zwykłe środki ostrożności, które należy zachować przy trzymaniu zwierzęcia.

Reasumując powyższe rozważania należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na uwięzi, a przedstawicieli niektórych ras na uwięzi 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 przez zagrożenie, o którym stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. należy rozumieć nie tylko zagrożenie (ewentualnym) atakiem zwierzęcia, ale także psychiczną obawę, dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pies wyłącznie ze względu na swoje właściwości takie jak duża, silna budowa może wywoływać strach, podobnie jak zwierzę, które wprawdzie tych cech zewnętrznych nie ma, lecz charakteryzuje się nieustępliwością czy zjadłością. W takich sytuacjach psy mogą wywoływać u osób postronnych, szczególnie u dzieci i osób starszych, poczucie zagrożenia dla zdrowia i życia.

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.

Omawiany przepis regulaminu spełnia te wymogi z uwagi na doprecyzowanie, że chodzi tu wyłącznie o wyprowadzanie psów na tereny użytku publicznego.

W kontekście powyższych uwag za uzasadnione można uznać więc wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przeciwko takiej ocenie nie przemawia to, że w regulaminie obowiązków prowadzenia psa na uwięzi oraz – ras psów 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. Należy zauważyć, że powtarzanie regulacji ustawowych w regulaminie jest niepożądane, nawet jeżeli nie zawsze ma charakter sprzeczny z prawem.

Jednocześnie należy zauważyć, że cytowany powyżej art. 10a ust. 3 u.o.z. również nie przewiduje wyjątków od wprowadzonej normy. Zgodnie z hipotezą tego przepisu zakazane jest puszczanie psa bez uwięzi,

nie wprowadzono jednak wyjątków wynikających ze stanu zdrowia psa, jego rozmiaru czy wieku (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 2950/19).

Odniesie 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 za niedopuszczalne, jeżeli nie uwzględnia 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, a także wyroki WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 83/21 oraz II SA/Lu 63/21, dostępne w CBOSA).

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na uwięzi lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. 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. Nie ulega także wątpliwości, że właściciel może dostosować smycz (m. in. jej długość), rodzaj i wielkość obroży oraz kagańca do potrzeb czy stanu zdrowia psa.

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 co do zwierząt brak jest organów oraz procedur prawnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, rozstrzygnięcia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek lub stan zdrowia, 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.

Nakaz prowadzenia psa na uwięzi, a ras niebezpiecznych również w kagańcu, nie jest sprzeczny z żadnym przepisem rangi ustawowej czy podustawowej.

Nadto, Sąd miał w polu widzenia, że w istocie Regulamin dopuszcza wyjątek od wyrażonej zasady w ten sposób, że umożliwia swobodniejsze wyprowadzanie psów, których nie objęło rozporządzenie dotyczące ras niebezpiecznych, na terenach zielonych. Przepis eliminuje ryzyko powstania zagrożenia ze strony tych zwierząt na terenach bardziej zaludnionych, takich jak chodniki czy ulice.

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

Należy również wskazać, odnosząc się do argumentacji przedstawionej w skardze, że obowiązek wyprowadzania psa w kagańcu i na uwięzi dotyczy wyłącznie ras uznawanych za agresywne. Wykaz ras psów uznawanych za agresywne sporządza się biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i zwierząt (art. 10 ust. 3 u.o.z.). Prokurator wskazał, że regulacja nie uwzględnia sytuacji, w której pies ze względu na swoją wagę czy wielkość może być z łatwością prowadzony jedynie na smyczy. Należy podkreślić, że u podstaw wprowadzenia tego ograniczenia leży agresja jako istotny element charakteru psa; jego cechy zewnętrzne mają w tym kontekście znaczenie drugorzędne – jednak należy zauważyć, że mogą wręcz prowadzić u osoby postronnej do błędnych konkluzji co do usposobienia psa a w konsekwencji do niezachowania szczególnej ostrożności.

Sąd w pełni przychylił się do stanowiska Prokuratora w zakresie obejmującym § 17 ust. 2 Regulaminu, na mocy którego posiadacz pszczoł zobowiązany jest przetrzymywać pszczoły w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 10 metrów od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.



Przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. nakazuje określić w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Pszczoła miodna należy do zwierząt gospodarskich. W konsekwencji dopuszczalne było, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy uregulowanie kwestii trzymania tych owadów. Nakaz, aby pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej powyższym przepisem. Jednakże wskazanie, by ule były ustawione w konkretnej odległości od granicy nieruchomości bezprawnie ingeruje w stosunku sąsiednie. Trzeba mieć na uwadze, że w zależności od odległości ustawienia uli od nieruchomości sąsiedniej, ewentualne zakłócenia powodowane hodowlą pszczół mogą zostać zakwalifikowane "bądź jako immisje pośrednie, bądź jako immisje bezpośrednie. Ocena w tym względzie zależy od konkretnego przypadku" (J. Buczek, Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół, "Przebieg Sądowy" 2003 r., nr 2, s. 33). Jest to jednak sfera prawa prywatnego, a nie publicznego. Zgodnie z art. 144 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. 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. Przepis ten otwiera grupę unormowań w Kodeksie cywilnym określanych mianem prawa sąsiedzkiego. Prawo sąsiedzkie dotyczy sytuacji, w których wzajemne oddziaływanie na siebie gruntów może rodzić sprzeczne interesy. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzyganie tych konfliktów. Rada gminy nie posiada uprawnień do doprecyzowania regulacji kodeksowych dotyczących prawa sąsiedzkiego w akcie prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., w sprawie o sygn. II OSK 1608/18).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim jest zasadna, gdyż podjęcie zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 1, § 17 ust. 2 załącznika tj. Regulaminu nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 7 u.p.c.g.

W konsekwencji Sąd stwierdził jej nieważności w tej części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., w pozostałym zaś zakresie skargę oddalił na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*