



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 października 2021 r.

Poz. 4113

Sygn. akt II SA/Lu 94/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Ulan - Majorat

z dnia 31 marca 2020 r., Nr XX/90/20

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan - Majorat

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 ust. 6 w zakresie wyrażenia „niezwłocznie”, § 4 ust. 1 pkt 3, § 15 ust. 1, § 19 ust. 1, § 19 ust. 3, § 20 ust. 2 pkt 3;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 94/21

Uzasadnienie

W skardze z dnia 28 grudnia 2020r. Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Ulan - Majorat nr XX/90/20 z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan - Majorat w części dotyczącej nałożenia w § 2 ust. 6 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach w terminie niezwłocznym; postanowienia 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; wprowadzenia w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej; nałożenia w § 15 ust. 1 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia pojemników na odpady 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; nałożenia w § 19 ust. 1 regulaminu na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych obowiązku utrzymywania tych zwierząt w sposób nie stwarzający uciążliwości lub zagrożenia dla ludzi; nałożenie § 19 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; nałożenia § 19 ust. 3 pkt 2 regulaminu na osoby utrzymujące psy obowiązku usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta oraz nałożenia § 20 ust. 2 pkt 3 regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nie stanowiący uciążliwości dla innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich. W uzasadnieniu Prokurator podał, że brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań które nie znajdują umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tak właśnie jest w przypadku określenia przez radę gminy w § 2 ust. 6 obowiązku niezwłocznego uprzątnięcia zanieczyszczenia, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Podobnie zawarte w § 4 ust. 1 i 2 regulaminu ograniczenia w zakresie mycia i napraw pojazdów samochodowych nie mają potwierdzenia w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis stanowi upoważnienie dla prawodawcy lokalnego do określenia w regulaminie zasad, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z 10.11.2009 r., II OSK 1256/09, LEX nr 587205). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Tym niemniej przepis ten nie może być podstawą do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonej części pojazdów tj. nadwozia. Natomiast sformułowanie, zgodnie z którym mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, narusza wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Z kolei z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy został sformułowany przepis § 4 ust. 2 regulaminu. Według skarżącego Rada gminy jest zobligowana do wskazania warunków, w jakich naprawy pojazdów są dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Przez swoje sformułowanie przywołany przepis regulaminu, wkracza w materię unormowaną w art. 144 kc. Przepis ten nakazuje właścicielowi nieruchomości powstrzymywanie się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nie budzi wątpliwości, iż ograniczenia przewidziane regulaminem są dalej idące albowiem de facto zakazują wszelkich działań związanych z naprawą pojazdów, powodujących powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną "przeciętną miarę". Zdaniem Prokuratora podobna argumentacja odnosi się do nałożenia na właścicieli nieruchomości w § 15 ust. 1 regulaminu szczegółowych obowiązków dotyczących warunków umiejscowienia pojemników do których zbierane są odpady. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo skarżący przekonywał, że ustawodawca w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przyznał radzie gminy kompetencję do określenia w przedmiotowym regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W przepisie tym mowa jest zatem wyłącznie o kompetencji 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 odniesieniu do miejsc, w których umiejscowione mają być te pojemniki. Wzmiankowane przepisy regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości szczególnie obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie mają umocowania w ustawie, a wkraczają w prawo własności, gdyż to od właściciela zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie przechowywał ww. 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. Uzasadnienia nie ma także nałożony w § 19 ust. 1 regulaminu obowiązek utrzymywania zwierząt domowych w sposób nie stanowiący zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Takie sformułowanie przepisu, w sposób zbyt ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony nakłada wymagania względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. Art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnił radę gminy do

określenia "szczegółowych obowiązków" osób utrzymujących zwierzęta domowe, w tym właśnie w zakresie "ochrony przed zagrożeniem" ze strony zwierząt. Redakcja przepisu § 19 ust. 1 regulaminu jest jednak nieprecyzyjna, albowiem w istocie nie wiadomo, jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na właścicieli zwierząt domowych. Z art. 77 kodeksu wykroczeń wynika obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. Natomiast co do kwestii uciążliwości to w sądownictwie administracyjnym zwraca się uwagę, że w zasadzie nie jest możliwe zapewnienie, by zwierzęta nie powodowały żadnych hałasów, jednak nie każdy hałas będzie powodował uciążliwości, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień. Podobne stanowisko Prokurator zajął w zakresie analogicznego obowiązku nałożonego w § 20 ust. 2 pkt 3 regulaminu w odniesieniu do zwierząt gospodarskich. W jego ocenie nie posiada ustawowego umocowania nałożenie w § 19 ust. 3 pkt 1 regulaminu na właścicieli bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należących do ras psów agresywnych lub zachowujących się w sposób agresywny wyłącznie na smyczy i w kagańcu. Wskazując na orzecznictwo 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. Ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. 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 tym aktem prawa miejscowego środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12, LEX nr 1971175, także wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r. NSA II OSK 3039/15 LEX nr 2380250). Zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany". Natomiast w art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122) wprowadzono zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 19 ust. 3 pkt 2 regulaminu którym nałożono na osoby utrzymujące psy obowiązek usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta, skarżący wskazał, że nakaz ten został unormowany przepisami rangi ustawowej. Niewątpliwie mieszczą się one w dyspozycji czynów zabronionych wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, tj. art. 145 kw., który stanowi: "kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany" oraz art. 91 kw, zgodnie z którym: "kto zanieczyszcza drogę publiczną lub na tej drodze pozostawia pojazd lub inny przedmiot albo zwierzę w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym, podlega karze grzywny do 1 500 złotych albo karze nagany". Ponadto 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 (Dz. U z 2020r. poz. 1845) Skoro zatem kwestia obowiązku usuwania zanieczyszczeń została uregulowana w akcie o charakterze ustawowym nie było podstaw do jej zamieszczenia w regulaminie.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Ulan Majorat wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że zaskarżona uchwała była przedmiotem oceny Wojewody Lubelskiego i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Radzynie Podlaskim, którzy nie stwierdzili nieprawidłowości. Ponadto została wyeliminowana z porządku prawnego przez uchwałę nr XXVII/123/20 Rady Gminy Ulan - Majorat z dnia 16 października 2020r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan - Majorat.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Dla rozpoznania skargi decydującego znaczenia nie ma uchylenie zaskarżonej uchwały kolejną uchwałą Rady Gminy Ulan - Majorat 16 października 2020r. nr XXVII/123/20. Co jasne, uwzględnienie tej okoliczności, mimo, że nie wspomina się o tym w odpowiedzi na skargę, musiałoby prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do oddalenia skargi. W orzecznictwie od dawna funkcjonuje pogląd, który akceptuje również sąd w niniejszej sprawie, że zwrot normatywny "stało się bezprzedmiotowe" użyty w art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) oznacza, iż chodzi o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi. Innymi słowy postępowanie przed sądem staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądownoadministracyjna. W powołanym przepisie chodzi o przeszkodę mającą charakter trwały, uniemożliwiająca prowadzenie dalszego postępowania w sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2017 r. II OSK 2798/15, opubl.

w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Nawet zatem ewentualna 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 zmianę. Tak więc nawet uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2007r. II OSK 1776/06 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Słusznie skarżący wskazuje, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2021r. poz. 888), a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie w art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że organ uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego nie może wykroczać poza granice upoważnienia określone art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto zgodzić należy się ze skarżącym, że organ stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, o czym stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg powtórzenia stwarza możliwość interpretacji powtórnego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powyższy wymóg zawiera również § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. Z powyższych powodów należało uznać zasadność skargi co do § 2 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym odpady o których mowa w ust. 5 właściciele nieruchomości obowiązani są zbierać i umieszczać wyłącznie w pojemnikach i workach niezwłocznie od chwili ich powstania. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt.1 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust.3 obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Rację ma Prokurator, że przepis ten nie określa terminu w jakim odpady mają być zbierane, rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji normy ustawowej poprzez dodanie słowa "niezwłocznie", co oznacza, że nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, a ponadto naruszyła zasadę prawidłowej legislacji. Nieuzasadniony jest zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. d (Prokurator podał błędnie pkt. c) ustawy przez § 4 ust. 1 pkt.2 Regulaminu według którego mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania tych czynności na utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz § 4 ust.2 Regulaminu stosownie do którego naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych (pkt.1) i nie stwarza uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich (pkt.2). W wyroku z dnia 27 czerwca 2017r. (II OSK 3039/15, również w wyroku z dnia 27 czerwca 2015r. II OSK 2866/15 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że celem regulaminu jest wykreowanie pewnych powtarzalnych, komunikatywnych, jasnych wzorów zachowania się służących zachowaniu czystości i porządku i mieszczących się w ramach prawa i granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d ustawy o utrzymaniu czystości Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Mając na uwadze treść przytoczonego upoważnienia ustawowego, wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego mieszczące się w treści § 4 ust.1 pkt.1 i pkt.2 oraz § 4 ust. 2 zawierają normę kierunkową wskazującą wymóg działania polegający na niezanieczyszczaniu środowiska, co jest zgodne z upoważnieniem ustawowym i przesłaniem całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Prawodawca lokalny działając w ramach prawa i w ramach omawianego

upoważnienia ustawowego, wskazał adresatowi Regulaminu względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi. Z kolei wymóg naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi jako odbywającej się wyłącznie pod warunkiem: gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych - stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza naprawiać pojazdy samochodowe poza warsztatami samochodowymi. Ponadto w ramach strzeżenia wartości jaką jest porządek, także w relacjach międzyludzkich, jako pewien stan niezakłócenia posiadanych uprawnień, prawodawca lokalny miał prawo, w ramach ww. upoważnienia ustawowego, wypowiedzieć się o nakazie nie powodowania przedmiotowymi naprawami uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. Z wykładni systemowej § 4 Regulaminu można wyprowadzić, że chodzi o niezakłócenie wartości związanych z niezanieczyszczeniem środowiska i z czystością i porządkiem.

Częściowo zasadna jest natomiast skarga jeśli zarzuca przekroczenie delegacji ustawowej zamieszczonej w § 4 ust. 1 pkt. 1 lit. d ustawy przez § 4 ust. 1 pkt.3 Regulaminu dopuszczającego mycie wyłącznie nadwozi samochodu. Jak już wspomniano na podstawie normy wynikającej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, do kompetencji Rady należy jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Na podstawie wspomnianego przepisu ustawy gmina została upoważniona do określenia szczegółowych zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych w całości. W regulaminie należało zatem określić ogólne zasady dotyczące mycia pojazdów poza myjniemi, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia) nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu, jak również w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości (tak NSA w wyroku z dnia 14 listopada 2017r. II OSK 443/16 opubl. w CBOSA).

Zgodzić należy się również z oceną skarżącego co do treści § 15 ust. 1 załącznika określającego nakazy umieszczania na terenie nieruchomości pojemników do zbierania odpadów komunalnych i ich wystawiania. Stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy regulamin ma określać wymagania dotyczące rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach oraz liczby osób korzystających z tych pojemników. Z treści tego upoważnienia nie wynika, aby prawodawca lokalny mógł ingerować w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości, w tym tworzyć nakazy w postaci określonych prawem obowiązków działania poprzez określanie wymogów co do miejsc przeznaczonych do zbierania odpadów. Powołany przepis nie upoważnia także Rady do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku rozmieszczenia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, czy też wystawiania ich w określonym czasie przed teren nieruchomości w tym przy krawędzi jezdni, ustawiania ich w sposób nie stwarzający zagrożenia dla innych użytkowników ciągów komunikacyjnych i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, czy ustawiania pojemników o pojemności 1100 l w ten sposób , aby umożliwić dojazd do nich pojazdów samochodów przystosowanym do odbierania odpadów komunalnych. Powołany przepis upoważniał wprawdzie Radę do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, ale nie zezwala na ustalenie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników. Podnieść przy tym należy, że wprawdzie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy nakłada na właściciela nieruchomości obowiązek jej wyposażenia w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych, ale nie oznacza to, że w oparciu o przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 Rada może wskazywać miejsca ich ustawienia. W wyroku z dnia 26 października 2017r. (II OSK 280/16 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ustawowego uprawnienia do tworzenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących: warunków rozmieszczania pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, mających walor norm kierunkowych i opisowych - nie wynika normatywna możliwość prawodawcy lokalnego do tworzenia dyrektywalnych nakazów dla właścicieli nieruchomości w postaci określonych prawem obowiązków działania. A zatem na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy 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 nieruchomości leży bowiem zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości, a kwestie związane z ustaleniem czasu opróżniania pojemników winny zostać uregulowane w umowie dotyczącej wywozu

odpadów komunalnych. Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku umiejscowienia pojemników w określonym miejscu i na określonym terenie, w sposób nieuzasadniony prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości. Przekracza także upoważnienie ustawowe zapis dotyczący kwestii usytuowania pojemników na opady w miejscu wyodrębnionym, widocznym i dostępnym dla przedsiębiorcy odbierającego odpady bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub – gdy takiej możliwości nie ma – wystawienia ich przed wejściem na nieruchomość. Treść tego przepisu wkracza w materię właściwą dla umów cywilnoprawnych, jak też wbrew zasadzie równości wobec prawa pomija sytuacje, gdy dany podmiot jest zainteresowany otwieraniem wejścia na teren nieruchomości (tak NSA w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 2873/15 opubl. w CBOSA).

Podzielić należy również zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości, według którego Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przez § 19 ust.1 regulaminu. Z dyspozycji wspomnianego przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Tymczasem zgodnie z § 19 ust.1 regulaminu utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Trafnie wskazał skarżący, że zapis ten jest na tyle nieprecyzyjny i abstrakcyjny, że pozwala na jego różną interpretację. Nie nakłada jasnych i konkretnych obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta domowe. Stanowi też w zasadzie jedynie powtórzenie przepisu ustawy. Wskazanie w Regulaminie, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe zwierząt domowych są zobowiązani do utrzymania tych zwierząt w sposób niestwarzający uciążliwości dla innych osób takiego doprecyzowania nie stanowi. Stopień zatem ogólności, pojęciowej nieostrości i abstrakcyjności omawianego przepisu pozwala na wniosek, że jest on sprzeczny z celem i przedmiotem wspomnianej regulacji.

Podobnie ocenić należy treść § 20 ust. 2 pkt.3 Regulaminu jako przekraczającego granice upoważnienia ustawowego, którym jest art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Przepis ten odnosi się do wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Zaskarżony przepis regulaminu stanowi, że prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości sąsiednich uciążliwości takich jak hałas czy odór. Również ten przepis uznać należy za zbyt ogólny i abstrakcyjny. Zauważyć ponadto należy, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich należą do sfery prawa cywilnego, w tym art. 144 kc, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stanowienia przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia (wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 3039/15 opubl. w CBOSA). W konsekwencji treść wspomnianych przepisów § 19 ust. 1 i § 20 ust.2 pkt.3 wychodzi poza granice upoważnień ustawowych.

Zasadny jest zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 przez § 19 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu, zgodnie z którym wyprowadzanie psa w miejsce publiczne jest możliwe tylko na smyczy, a w odniesieniu do psów ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. W orzecznictwie już wielokrotnie podkreślano, że tego rodzaju zapis prowadzi do niehumanitarnych działań i stanowienia nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. (tak NSA w wyrokach z 12 stycznia 2021r. III OSK 1137/21, 29 lipca 2020r. II OSK 921/20, 27 czerwca 2017r. II OSK 3039/15, 21 maja 2020r. II OSK 2724/19 i 30 kwietnia 2020r. II OSK 2541/19, inaczej jednak NSA w wyroku z dnia 29 stycznia 2021r. III OSK 3137/21 i 26 maja 2020r. II OSK 2950/19 wszystkie opubl. w CBOSA). Zwraca się uwagę, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może również w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto z treści art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zauważyć również należy, że rada gminy na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy została upoważniona do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie do formułowania ogólnych celów i postulatów.

Równie zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 ust. 3 pkt.2 Regulaminu. Zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez nie w miejscach publicznych powtarza przepisy ustawy, kwestia te zostały bowiem regulowane w art. 91 i art. 145 Kodeksu wykroczeń. Ponadto przepis ten w taki sposób skonstruowany jak w Regulaminie, pozbawiony jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat, gdyż określa w sposób ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony wymóg względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. W sposób nieprecyzyjny formułuje obowiązek względem adresata normy, posługując się niedookreślonym pojęciem "zanieczyszczeń". Oczywiście jest, że poprzez nieczystości pozostawione przez zwierzęta rozumieć można zarówno nieczystości stałe, jak i płynne, a ponadto nieczystości (zanieczyszczenia) pochodzenia nie tylko fizjologicznego, ale i każdego innego. Jak podkreśla się w orzecznictwie przy tak pojemnym sformułowaniu trudno wymagać od właściciela zwierzęcia, by usuwał on każde "zanieczyszczenie" pozostawione przez zwierzę – np. odchody płynne, fragmenty sierści, zawleczone resztki pokarmu. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy źródłowej upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, regulacje w tym zakresie nie mogą zatem przyjmować formy ogólnikowej i nieprecyzyjnej. Ponadto kwestia ewentualnych zniszczeń i zanieczyszczeń powodowanych przez zwierzęta domowe regulowana jest przepisami rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 145 kodeksu wykroczeń kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Nie ulega zatem wątpliwości, że we wskazanych zapisach Regulaminu, Rada Miejska, bez upoważnienia ustawodawcy uregulowała zagadnienia, które podlegają regulacji aktów wyższej rangi, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust.6 w zakresie wyrażenia „niezwłocznie” , § 4 ust.1 pkt.3, § 15 ust.1, § 19 ust.1, § 19 ust. 3, oraz § 20 ust. 2 pkt.3. W pozostałym zakresie na podstawie art. 151 wspomnianej ustawy skargę należało oddalić.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.