



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 października 2021 r.

Poz. 4302

Sygn. akt II SA/Lu 134/21



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 Chełmie

na uchwałę Rady Miasta Chełm

z dnia 30 października 2019 r., nr XVI/131/19

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chełm

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 6 ust.2 w zakresie wyrażenia „nadwozi”, § 8 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 3 i 6, § 16 ust. 3 jej załącznika w postaci Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Chełm;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem

Sygn. akt II SA/Lu 134/21

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2021 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Chełmie na uchwałę nr XVI/131/19 Rady Miasta Chełm z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chełm stanowiącego załącznik wymienionej uchwały (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 6 listopada 2019 r., poz. 5912).

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 tej uchwały w zakresie objętym: § 6, § 8 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 1 – 3 i 6, § 16 ust. 3, § 17 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chełm (dalej: Regulamin).

Prokurator zarzucił, że ta uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2019 r., poz. 1579 ze zm., dalej: u.c.p.g.) w zw. z art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 18, 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm., dalej: u.s.g.), oraz art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2018 r., poz. 1025 t.j. ze zm., dalej: k.c.) i art. 77, 91 i 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 2019 r., poz. 821 ze zm., dalej k.w.) oraz § 115, 118, 137 i 135, 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2002 r., nr 100, poz. 908 ze zm., dalej: Zasady techniki prawodawczej) poprzez:

1. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. oraz art. 144 k.c., poprzez:

a.ograniczenie w § 6 ust. 1 Regulaminu możliwości mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi wyłącznie do miejsc do tego przystosowanych, podczas gdy przepis ten nie upoważnia rady gminy do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi, a wyłącznie do określenia wymagań w tym zakresie;

b.ograniczenie w § 6 ust. 2 Regulaminu możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami poprzez wskazanie, iż zezwolenie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu;

c.ograniczenie w § 6 ust. 3 Regulaminu możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi na terenie własnej nieruchomości do napraw związanych z ich „bieżącą eksploatacją”, która jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym i jako taka nie może mieć charakteru normatywnego;

d.poprzez wskazanie w § 6 ust. 4 Regulaminu, iż wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1-3 nie może naruszać powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności nie może utrudniać komunikacji, ruchu pieszych, zagrażać bezpieczeństwu i zakłócać spokoju, powodować zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów – w sytuacji, gdy jest to uregulowane w sposób ogólny i nieprecyzyjny poprzez użycie określenia „w szczególności”, a skoro prawodawca lokalny zdecydował się na uregulowanie warunków, w jakich można myć i naprawiać pojazdy mechaniczne poza myjniami i warsztatami to posłużenie się ogólnym określeniem jawi się jako wzbudzające wątpliwości dla odbiorcy zakazu;

2. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., upoważniającego radę gminy do określenia warunków rozmieszczenia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, niezezwalającego zaś na ustalanie charakterystyki miejsca ustawienia pojemników, gdy istotne w świetle art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., jest aby właściciel wyposażył nieruchomość w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych i aby podmiot odbierający odpady miał możliwy dostęp do tych pojemników w czasie ustalonego odbioru odpadów, podczas gdy w § 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu ustalono, iż powinny być ustawione na twardej i równej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody, błota i innych zanieczyszczeń, w taki sposób, aby nie doszło do zanieczyszczenia odciekami wód ani gruntu;

3. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez zobowiązanie w § 15 ust. 2 pkt 1 Regulaminu właścicieli zwierząt domowych do zachowania środków ostrożności przy ich wyprowadzaniu, podczas gdy nakaz zachowania środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia i konsekwencje ich niezachowania przewidziane zostały w art. 77 k.w.;

4. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez zobowiązanie w § 15 ust. 2 pkt 2 Regulaminu właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do natychmiastowego uprzątnięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta w miejscach publicznych oraz w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, podczas gdy kwestie te zostały regulowane w art. 91 i art. 145 k.w.;

5. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez wskazanie w § 15 ust. 3 Regulaminu, iż właściciele lub opiekunowie zwierząt mają obowiązek sprawowania nad nimi właściwej opieki, a w szczególności nie pozostawiania ich bez dozoru w sytuacji, gdy z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika nakaz szczegółowego określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie realizuje go użycie zwrotu niedookreślonego jakim jest "właściwa opieka";

6. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez ustanowienie w § 15 ust. 6 Regulaminu generalnego nakazu zabezpieczenia terenu nieruchomości przed wydostaniem się z niej psa oraz umieszczenie w widocznym miejscu, wykonanej z trwałego materiału, tabliczki ostrzegawczej – przepis ten kreuje zatem obowiązek oznaczenia dla każdego właściciela nieruchomości, na której znajdują się zwierzęta domowe, a nie jedynie takiego, który utrzymuje zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi;

7. przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. oraz wejście w regulację zastrzeżoną dla prawa sąsiedzkiego i unormowaną w art. 144 k.c. poprzez ustanowienie w § 16 ust. 3 Regulaminu regulacji określających usytuowanie uli pszczelich w odległości 10 metrów od granicy nieruchomości sąsiedniej;

8. przekroczenie i niewypełnienie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. w § 17 ust. 2 i 3 uchwalonego Regulaminu poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości i brak szczegółowego wyznaczenia obszarów podlegających deratyzacji. Tymczasem uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzania; w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał na charakter normy z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., wywodząc, że wymienione w przepisie elementy mają charakter wyczerpujący, niedopuszczalna jest zatem wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych zagadnień, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu skargi, Prokurator wskazał, że gmina dopuściła się przekroczenia upoważnienia ustawowego ujętego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. poprzez ograniczenie w Regulaminie możliwości mycia i naprawy pojazdów wyłącznie do miejsc do tego przystosowanych, podczas gdy przepis ten nie upoważnia rady gminy do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi, a wyłącznie do określenia wymagań w tym zakresie. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych podał, że unormowanie to upoważnia jedynie 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.

Tego samego rodzaju uchybienia skarżący dopatrył się w § 6 ust. 2 Regulaminu, wskazując, że do zadań rady gminy należy określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, a więc określenie ogólnych zasad dotyczących mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Niczym nie jest natomiast uzasadnione ograniczenie możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów. Kolejno wskazał także, że określenie „bieżąca eksploatacja” jest pojęciem nieostrym, niedookreślonym. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku.

Zdaniem Prokuratora za istotne naruszenie prawa należy uznać także zawarte w § 6 ust. 4 Regulaminu przekroczenie upoważnienia ustawowego ujętego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d u.c.p.g. poprzez wskazanie, iż wykonywania czynności, o których mowa w § 6 ust. 1-3 nie może naruszać powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności nie może utrudniać komunikacji, ruchu pieszych, zagrażać bezpieczeństwu

i zakłócać spokoju, powodować zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów. Powyższe ograniczenie zostało uregulowane w sposób ogólny i nieprecyzyjny poprzez użycie powyżej wskazanego określenia „w szczególności”. Skoro prawodawca lokalny zdecydował się na uregulowanie warunków, w jakich można myć i naprawiać pojazdy mechaniczne poza myjniami, to posłużenie się ogólnym określeniem jawi się jako wzbudzające wątpliwość u odbiorcy zakazu. Rada powinna dokonać regulacji w sposób pełny i kompleksowy. W tym przypadku naruszyła art. 2 Konstytucji RP, gdyż użyte sformułowanie „w szczególności” wprowadza katalog otwarty zabronionych zachowań, nie dając tym samym możliwości jego adresatom zapoznania się z tym, jakie konkretne czyny zostały uznane za zakazane. W ten sposób adresatów normy pozostawiono w stanie niepewności co do sytuacji prawnej. Skarżący przywołał także treść art. 144 k.c., wskazując, że powyższe unormowanie wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego.

W uzasadnieniu Prokurator odniósł się także do § 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu. Wskazał, że ustawodawca wymaga określenia w regulaminie warunków rozmieszczania pojemników, a nie określenia warunków dla miejsc, gdzie pojemniki są rozmieszczane.

W kontekście § 15 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu skarżący wskazał na przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. i powtórzenie przepisów k.w. poprzez zobowiązanie właścicieli zwierząt do zachowania środków ostrożności przy ich wyprowadzeniu i natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń z każdego miejsca publicznego zanieczyszczonego przez zwierzę. Stał również na stanowisku, że akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej, nawet wtedy, gdy taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu. Wskazał, że – w konsekwencji odmiennej interpretacji w kontekście aktu prawnego – może to prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Przepis § 15 ust. 6 Regulaminu, w ocenie Prokuratora, tworzy niedopuszczalny generalny obowiązek, oznaczania bramy czy furty dla każdego właściciela nieruchomości, który posiada psa. Nie można temu obowiązkowi nadać charakteru koniecznego, uznać go za uzasadniony.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu, Prokurator przywołał brzmienie art. 144 k.c. Zakaz ustawienia uli z pszczołami w określonej odległości od granicy działki, na której stoją, nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. W sformułowaniu „szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej” (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.) nie mieści się określanie odległości od granic nieruchomości posadowienia uli.

Końcowo skarżący wskazał, że gmina nie ma upoważnienia do nałożenia na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzenia, w określonej częstotliwości, deratyzacji na terenie nieruchomości. Za niedopuszczalne uznał brzmienie § 17 ust. 3, który obliguje do przeprowadzania deratyzacji „w miarę potrzeby”. Jest to pojęcie ogólnikowe, niesprecyzowane, dające możliwości wypełniania różnymi treściami w zależności od tego, kto miałby te potrzeby oceniać.

W odpowiedzi na skargę, burmistrz Miasta Chełm wniósł o oddalenie skargi w zakresie punktu 5 i uwzględnienie skargi w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu gmina odniosła się do treści § 15 ust. 3 Regulaminu (objętego punktem 5 skargi). Wskazała, że zaskarżony ustęp precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem właściwej opieki i jakie zachowania osoby trzymającej zwierzę należy uznać za przejaw właściwej opieki. W ocenie organu upoważnionego do reprezentowania Gminy Chełm skarga nie zasługuje na uwzględnienie w tym zakresie, gdyż nawet gdyby uznać, że posłużenie się przez Radę Miasta określeniem „właściwa opieka” naruszyło prawo, to zaskarżona część nie narusza prawa w sposób istotny.

Pozostałe zarzuty skargi, gmina uznała za zasadne.

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 szczególnie 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.).

Istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Z kolei za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały (por. wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt I SA/OI 384/15; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015r., I SA/GI 949/15). W szczególności naruszenie Zasad techniki prawodawczej nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań zaskarżonego aktu z prawem.

Powtórzenie w regulaminie ustawowych regulacji samo w sobie nie rodzi potencjalnie ujemnych skutków dla adresatów regulaminu, a więc nie ma charakteru naruszenia prawa. Z naruszeniem prawa będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, gdy do regulaminu zostaną wprowadzone zasady uregulowane odmiennie niż w ustawie w taki sposób, że wypaczają ich sens. Gdyby organ dokonał w regulaminie zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkującej tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, to wówczas można byłoby mówić o naruszeniu prawa i to w stopniu rażącym.

Wskazać również należy, że powtarzanie w aktach prawa miejscowego regulacji ustawowych ma na celu zwiększenie przejrzystości danego aktu, tak by dla adresata akt ten był czytelny i zrozumiały. Powtórzenie części przepisu często podyktowane jest tym, aby norma w ogóle mogła zostać zrozumiana – gdyż pominięcie konkretnego fragmentu stwarzałoby konieczność sięgnięcia do ustawy.

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Rejonowego w Chełmie są jedynie częściowo zasadne.

Przedmiotem niniejszej skargi, a więc i kontroli sądowej jest § 6 ust. 1 – 4, § 8 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 2, ust. 3, ust. 6, § 16 ust. 3, § 17 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały nr XVI/131/19 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Chełm.

Zgodnie z brzmieniem § 6 Regulaminu mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi jest dozwolone wyłącznie w miejscach do tego przystosowanych (ust. 1). Zezwala się na mycie nadwozi pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jeżeli na nieruchomości są możliwości odprowadzenia powstałych ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego. Zabrania się odprowadzania takich ścieków do kanalizacji deszczowej (ust. 2). Naprawa pojazdów samochodowych związana z ich bieżącą eksploatacją jest dozwolona na terenie nieruchomości własnej, a za zgodą właściciela nieruchomości także na nieruchomościach osób trzecich (ust. 3). Wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1-3 nie może naruszać powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności nie może utrudniać komunikacji, ruchu pieszych, zagrażać bezpieczeństwu i zakłócać spokoju, powodować zanieczyszczenia wód lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów (ust. 4).

Sąd przychylił się do stanowiska Prokuratora, że organ gminy został zobowiązany w ustawie 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. Gmina nie mogła 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.

W pozostałym zaś zakresie stanowisko Prokuratora dotyczące § 6 Regulaminu należało uznać za chybione. Wskazane w skardze naruszenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako istotne.

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 je rada gminy powinna 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 bieżących 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 bieżących 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.

Zgodnie z treścią § 8 Regulaminu miejsca gromadzenia odpadów komunalnych wyznacza właściciel nieruchomości tj.: w miejscach łatwo dostępnych dla wszystkich osób, dla których są przeznaczone (pkt 1), na twardej i równej powierzchni, zabezpieczonej przed zbieraniem się wody, błota i innych zanieczyszczeń, w taki sposób, aby nie doszło do zanieczyszczenia odciekami wód ani gruntu (pkt 2). Sąd przychylił się w zakresie tego przepisu do stanowiska Prokuratora, uznając, że wskazana regulacja wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Ustawa pozwala radzie na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, a nie na określenie warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawienia tych pojemników. W gestii właściciela leży zapewnienie miejsca na ustawienie pojemników na terenie własnej nieruchomości.

Zgodnie z § 15 ust. 2 zaskarżonego Regulaminu osoby będące właścicielami bądź opiekunami zwierząt domowych, w szczególności psów zobowiązują się do:

1) zachowania środków ostrożności przy ich wyprowadzaniu oraz przewożeniu środkami komunikacji publicznej. Zasady przewożenia zwierząt określają przewoźnicy świadczący usługi w zakresie transportu zbiorowego,

2) natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń z każdego miejsca publicznego zanieczyszczonego przez zwierzę. Postanowienie to nie dotyczy osób, korzystających z pomocy psów przewodników. Natomiast zgodnie z § 15 ust. 3 Regulaminu właściciele lub opiekunowie zwierząt mają obowiązek towarzyszenia im na spacerze oraz stałego, skutecznego nadzorowania ich zachowania; osoby trzecie nie mogą być narażone na bezpośredni kontakt ze zwierzęciem bez ich wyraźnej zgody, jak również nie powinny z własnej inicjatywy nawiązywać bezpośredniego kontaktu z psem bez zgody właściciela bądź opiekuna. Po myśli § 15 ust. 6 Regulaminu właściciel nieruchomości gruntowej, po której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest zabezpieczyć nieruchomość w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 u.c.p.g. prawodawca miejscowy jest zobowiązany do określania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Wprawdzie pod względem literalnym zakres upoważnienia sformułowany został dość szeroko, jednak wykonanie takiego upoważnienia nie może abstrahować od ogólnych zasad prawa oraz bezwzględnie wiążących regulacji ustawowych normujących tego rodzaju problematykę.

Sąd ocenił, że przepis § 15 ust. 3 Regulaminu prawodawca miejscowy wprowadził przepis nieprecyzyjny, nadmiernie ogólny i niejasny. Celem podjęcia uchwały w zakresie regulaminu jest szczegółowe określenie zasad i wymagań w zakresie unormowanym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy. Natomiast prawodawca lokalny nakładając obowiązki na adresatów normy posługuje się w uchwale pojęciami niedookreślonymi, mogącymi stwarzać wątpliwości przy stosowaniu przepisu, jak np. „skuteczny nadzór”, „możliwość narażenia na bezpośredni kontakt”, w konsekwencji stwarza ryzyko dowolnego ich egzekwowania, co powoduje, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna. Upoważnienie ustawowe obejmowało nadto wyłącznie określanie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta, bezpodstawnie zatem nałożono zakaz na podmioty trzecie.

Nadto stwierdzić należy, że w uchwale wprowadzono nowe, dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie o ochronie zwierząt obostrzenia związane z dopuszczalnością puszczania psa z uwięzi na terenie prywatnym. Ustawa wymaga jedynie, aby teren był ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście, zaś gmina dodatkowo zmodyfikowała ten obowiązek dodając wymóg, że konieczna jest odpowiednio oznaczona tabliczka ze stosownym ostrzeżeniem. Sąd ocenił, że regulacja ta nie ma umocowania w delegacji ustawowej. Modyfikuje przepisy ustawy i prowadzi do nieuprawnionego wkroczenia w sferę prawa własności i ograniczenia tego prawa. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2020 r., poz. 638) w art. 10a ust. 4 kładzie nacisk na to, aby istniała fizyczna bariera dla wydostania się psa z terenu prywatnego na teren publicznie dostępny, gdzie pies mógłby stanowić zagrożenie dla osób trzecich lub teren ten zanieczyszczać (por. wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 680/19, publ. Lex

nr 2734991). Brak jest podstaw uprawniających radę gminy do wprowadzenia dalej idącego ograniczenia, polegającego na tym, że właściciel może zwolnić psa ze smyczy tylko w sytuacji, gdy nieruchomość jest zaopatrzona w odpowiednio oznakowaną tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem. Skoro bowiem zwierzę nie może wydostać się z nieruchomości prywatnej na teren publiczny, to nie istnieje podstawa do dalszego ograniczania praw właściciela.

Zgodnie z dyspozycją § 16 Regulaminu zezwala się na chów pszczół na terenie miasta, pod warunkiem utrzymywania pasiek w odległości minimum 10 metrów od granicy nieruchomości sąsiadujących. W tym zakresie Sąd podzielił pogląd Prokuratora wyrażony w skardze.

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, uregulowanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy kwestii trzymania tych owadów. Nakaz, aby pszczoły trzymać w ulach zasadniczo mieści się w delegacji zawartej powyższym przepisem. Jednakże wskazanie, aby 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*, „Przegląd 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 współzycia 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 zakłócałyby 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).

Prawodawca miejscowy w § 17 ust. 2 Regulaminu wskazał, że właściciele nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości co najmniej raz w roku lub częściej w przypadku wystąpienia populacji gryzoni. Obowiązek deratyzacji, zgodnie z brzmieniem § 17 ust. 3 Regulaminu, właściciele nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, realizują w miarę potrzeby. Sąd doszedł do przekonania, że przepis ten nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Uchybienia, których popełnienie zarzuca strona skarżąca, nie prowadzą do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Mając na uwadze to, że unormowania § 8 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 3 i 6, § 16 ust. 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy prawa, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w punkcie pierwszym sentencji wyroku stwierdził ich nieważność. Z uwagi natomiast na to, że w sposób istotny przepisów prawa nie naruszają pozostałe unormowania będące przedmiotem skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 151 ustawy p.p.s.a. w punkcie drugim sentencji wyroku skargę w tej części oddalił.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem