



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7785

WYROK NR IV SA/PO 55/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 lipca 2020 r.

w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Września

Sygn. akt IV SA/Po 55/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Wrześni

na uchwałę Rady Miejskiej we Wrześni

z dnia 23 maja 2018 r. nr XXXV/455/2018

w sprawie: uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Września

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 w zakresie słów ", poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń w sposób mechaniczny"; § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b; § 26 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska we Wrześni dnia 23 maja 2018 r. na podstawie art. 40 ust. 1 art. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2076r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) oraz podjęła uchwałę Nr XXXV/455/2018 w sprawie: uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Września stanowiący załącznik do tej uchwały (§ 1 uchwały).

Prokurator Rejonowy we Wrześni wniósł skargę na powyższą uchwałę zaskarżając ją w części dotyczącej:

- § 3 we fragmencie „poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń w sposób mechaniczny”,
- § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a) - w całości,
- § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b) - w całości
- § 26 ust. 2 - w całości
- § 26 ust. 3 - w całości.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie:

- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanego przepisu prawa polegającej na wskazaniu w zaskarżonym zapisie uchwały § 3 sposobu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń,

- naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanego przepisu prawa polegające na nałożeniu w § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a) i b) regulaminu na właścicieli psów obowiązku ich wyprowadzania tylko w kagańcu oraz oznakowania nieruchomości, na której przebywają psy tabliczką ze stosownym oznaczeniem,

- naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanego przepisu prawa polegające na zawarciu w zaskarżonym zapisie uchwały w § 26 ust. 2 i 3 regulaminu uregulowania dotyczącego sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określenia obowiązku osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie w tym zakresie, jak również uregulowania dotyczącego usytuowania uli z pszczołami

Prokurator powołując się na przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych zapisów uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął argumentację dotyczącą poszczególnych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Września wniósł o jej oddalenie w zakresie zaskarżonego: § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a, § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b, §26 ust. 3.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów sformułowanych w skardze Burmistrz w pierwszej kolejności wskazał, iż nie kwestionuje zasadności stwierdzenia nieważności § 3 we fragmencie „poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń w sposób mechaniczny" oraz § 26 ust. 2 Regulaminu.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora dotyczącego stwierdzenia nieważności § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a i b Regulaminu z uwagi na przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego art. 4 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zdaniem organu Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określać ma szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Realizując powyższe zapisy Rada Miejska nałożyła na właścicieli obowiązki utrzymania zwierząt domowych, do których miała delegację ustawową i to w celu realizacji celu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psów na terenie służącym do użytku publicznego na uwięzi lub z nałożonym kagańcem przy dopuszczeniu zwolnienie psa z uwięzi w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad ich zachowaniem nie koliduje z regulacją zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Regulamin utrzymania czystości i porządku upoważnia

właścicieli zwierząt domowych do zwolnienia z uwięzi, lecz wyłącznie w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, z wyjątkiem psów ras uznawanych za agresywne. Ponadto Regulamin nie zakazuje właścicielom zwolnienia psów ze smyczy na terenie ich nieruchomości, przy spełnieniu warunków określonych w § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b Regulaminu w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich oraz jest odpowiednio oznakowana tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem. Zasady uregulowane w § 24 Regulaminu należy odczytywać i interpretować łącznie. Takie rozwiązania nie ograniczą praw właścicieli zwierząt, są natomiast uzasadnione i konieczne dla zachowania bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego Burmistrz wskazał, że zaskarża uchwała w § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 24 ust. 2 pkt 1 lit. nie wprowadza żadnych generalnych zakazów dla właścicieli psów lecz określa ramy, nakazy określonego postępowania.

Organ nie zgodził się także z twierdzeniem Prokuratora jakoby uchwała wprowadzała całkowity obowiązek wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu. Zgodnie z zaskarżonymi zapisami uchwały psa należy prowadzić na uwięzi lub z nałożonym kagańcem. Zatem wprowadzony został obowiązek alternatywny, a wybór określonego sposobu postępowania został pozostawiony właścicielowi psa. Nadto zapisy regulaminu dopuszczają zwolnienie psów z uwięzi w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad ich zachowaniem. Zachowania nawet spokojnych psów nigdy nie są możliwe do przewidzenia. Ponadto w miejscach publicznych dzieci biegają i korzystają z możliwości różnorodnych zabaw, a dorośli uprawiają sporty. Niejednokrotnie prowadzi to do obszczekiwania, czy biegnięcia za szybko poruszającą się osobą. Takie zachowanie psa jest niewątpliwie, co najmniej uciążliwe dla osoby, która jest obszczekiwana lub goniona przez psa. W przypadku małych dzieci, może w nich budzić silny lęk. Prowadzenie psa na smyczy, czy w kagańcu ma zapewnić poczucie bezpieczeństwa i komfortu innym osobom korzystającym z miejsc publicznych.

Ponadto powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Burmistrz podkreślał, że Regulamin nie zakazuje właścicielom zwolnienia psów ze smyczy na terenie ich nieruchomości, przy spełnieniu warunków określonych w § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich oraz jest odpowiednio oznakowana tabliczkę ze stosownym ostrzeżeniem. Nałożenie takich obowiązków jest konieczne i uzasadnione ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa innych osób, zwłaszcza, że wiele nieruchomości graniczy z terenami publicznymi.

W zakresie zakażonego § 26 ust. 3 Regulaminu dotyczącego usytuowania uli, organ argumentował, że art. 144 kodeksu cywilnego ogranicza właściciela nieruchomości przez nakazanie mu powstrzymania się przy wykonywaniu prawa własności od takich działań lub zaniechań na nieruchomości, które zakłócają korzystanie z nieruchomości sąsiednich w stopniu przekraczającym pewną granicę w postaci przeciętnej miary wynikającej ze społeczno- gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Regulacje zawarte w Regulaminie mają zupełnie inny charakter od regulacji art. 144. Przepis art. 144 k.c. tworzy podstawę dochodzenia roszczeń w procesie cywilnym i służy dla ustalenia bezprawności czynu. Natomiast podstawą zakażonego zapisu uchwały jest art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach udzielający kompetencji Radzie Miejskiej do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Cel regulacji do których uprawniony i zobowiązany jest organ stanowiący gminy - tj. ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku - wskazuje na uzupełniający, wobec art. 144 k.c. charakter regulacji ustanowionych na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Zatem Rada miała uprawnienie do określenia szczegółowych zasad i obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz raz wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019r., poz. 2325, dalej „P.p.s.a”) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Miejskiej we Wrześni Nr XXXV/455/2018 z 23 maja 2018r. w sprawie: uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Gminy Września, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 29 maja 2018 r., pod poz. 4381 (zwana dalej „Uchwałą”, Regulaminem”). Nie ulega zatem wątpliwości, że zaskarżona Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Skargę na przedmiotową Uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a P.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin określony w art. 53 §3 P.p.s.a. Skarga prokuratora jest także wolna od kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a.).

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonego Regulaminu wskazać należy, że wprowadzając sankcję nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a), jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017r., poz. 1875 w brzmieniu z dnia podjęcia Uchwały, dalej „u.s.g.”), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Zgodnie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., dalej „u.u.c.p.g.”) regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) 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:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 u.u.p.c.g. ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA). Rada Miejska w niniejszej sprawie mogła, więc dokonać regulacji przedmiotowego zagadnienia tylko w takim zakresie, w jakim została do tego wyraźnie upoważniona (por. np. wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, dostępne CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji *in extenso*), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Zgodzić należy się ze skarżącym, iż przepis § 3 w zakresie zwrotu „poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń sposób mechaniczny” Regulaminu stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b u.u.c.p.g. prowadząc do przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie. We wskazanym przepisie Uchwały organ uchwałodawczy Miasta i Gminy nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń w sposób mechaniczny.

Niezgodne z prawem jest powyższe rozwiązanie, według którego właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego w określony sposób, ponieważ delegacja ustawowa art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p.g. ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania sposobu jego wykonania.

Zasadny okazał się także zarzut odnoszący się do postanowienia § 24 ust. 2 pkt 1 lit a i lit b Regulaminu, zgodnie z którym do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy - w odniesieniu do psów - na terenie gminy służącym do użytku publicznego, obowiązek prowadzenia każdego psa na uwięzi (za wyjątkiem gdy właściciel ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem) lub z nałożonym kagańcem (zakaz bezwzględny, nie przewidujący wyjątku). Natomiast w § 24 ust. 2 pkt 1 lit. b Regulaminu wprowadzono możliwość zwolnienia psów ze smyczy na terenie nieruchomości tylko w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczając dostęp osób trzecich do tej nieruchomości. Ponadto na właścicieli nieruchomości, na której przebywają psy nałożono obowiązek oznakowania tej nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

Niewątpliwie celem regulacji ustanowionej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrona przed zanieczyszczeniem terenów przez zwierzęta domowe. Na podstawie omawianego przepisu organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. nie pozwala na wprowadzenie nakazu prowadzenia każdego psa na uwięzi lub z nałożonym kagańcem, lecz do ustalenia sposobu postępowania z psami w taki

sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 726/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Brak jest zatem podstaw w powyższym przepisie u.u.p.c.g. do prowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania każdego psa na smyczy i w kagańcu, zwłaszcza bez możliwości zdjęcia tego kagańca. Generalny nakaz wyprowadzania każdego psa na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może 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 nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany" (§ 1), a "kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany" (§ 2). 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 o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania każdego psa na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem 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 (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego załącznika do Uchwały dotyczące generalnego nakazu wyprowadzania każdego psa na smyczy, a także nakazu założenia w każdym przypadku kagańca psu, bez uwzględnienia jego cech i innych uwarunkowań stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności załącznika do Uchwały w omawianej części.

Nadto o istotnym naruszeniu prawa stanowi postanowienie § 24 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu odnoszący się do obowiązku właścicieli nieruchomości, na której przebywają psy zwolnione ze smyczy do jej ogrodzenia w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczając dostęp osób trzecich oraz do oznakowania tej nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem, bowiem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g. nie upoważnia rady gminy do ingerowania w prawo własności nieruchomości w ten sposób, aby nałożyć na właścicieli posesji obowiązek stosownego ogradzania oraz oznaczenia ostrzeżeniem nieruchomości, na terenie których przebywają psy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 04.10.2017 r., VIII SA/Wa 227/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21.04.2016 r., IV SA/Po 1056/15, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12.04.2016 r., II SA/Bk 788/15).

Wbrew temu co podnosi organ, z treści zaskarżonego postanowienia Regulaminu wynika bowiem nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości, na których przebywają psy, a nie na osoby utrzymujące psy. Sformułowanie postanowienia Regulaminu w tym zakresie prowadzi do ingerencji w prawo własności nieruchomości, zwłaszcza, gdy właściciel nieruchomości nie jest właścicielem psa, a na jego posesji znajduje się pies zwolniony ze smyczy, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g., skoro przepis skierowany jest do osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Zasadnie podnosi skarżący, że organ uchwałodawczy naruszył również przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.p.c.g. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanego przepisu prawa polegające na zawarciu w § 26 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu uregulowania dotyczącego sposobu postępowania z padłymi zwierzęcymi, jak również uregulowania dotyczącego usytuowania uli z pszczołami. W treści

§ 26 ust. 2 Regulaminu Rada wprowadziła postanowienie, zgodnie z którym padłe zwierzęta należy przekazać do firmy świadczącej usługi w zakresie zbierania, transportu i unieszkodliwiania odpadów pochodzenia zwierzęcego, podczas gdy przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 u.u.p.c.g. upoważnia jedynie do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Sąd w niniejszej sprawie podziela pogląd, że z art. 4 ust. 2 u.u.p.c.g. nie sposób wywieść, aby ustawodawca przyznał Radzie uprawnienie do uregulowania w regulaminie utrzymania czystości - zasad postępowania ze zwierzętami padłymi. Problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. W art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.u.p.c.g. nałożono na gminę obowiązek m.in. eksploatacji własnych (lub wspólnych z innymi gminami) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Ponadto, jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.u.p.c.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Z kolei z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2018 r. poz. 151 z późn. zm.) wynika wprost obowiązek właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością usuwania padłych zwierząt z terenu tej nieruchomości. Dalsze częściowe regulacje w zakresie postępowania ze zwłokami zwierzęcymi zawierają inne jeszcze przepisy o charakterze sanitarnym, w tym przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 1, z późn. zm.), a także przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539) (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 576/15 oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 824/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 553/13, dostępny na stronie: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Powyższa materia uregulowana została już przez akty normatywne wyższej rangi, a Rada nie posiada ustawowej kompetencji do regulowania tej materii w kwestionowanej Uchwale, wobec powyższego postanowienie § 26 ust. 2 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo.

Sąd podziela także ostatni zarzut skarżącego, że Rada Miejska przekroczyła upoważnienie ustawowe w treści § 26 ust. 3 Regulaminu, jednak nie tyle przez samą dążność do określenia zasad hodowli pszczół, co przez nie mający oparcia w upoważnieniu ustawowym nakaz ustawienia uli z pszczołami w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości i drogi publicznej, a w przypadku braku możliwości spełnienia takiego warunku, nakaz oddzielenia pasieki stałą przeszkodą (np. parkan, żywopłot) o wysokości min. 3 m. W przekonaniu Sądu, omawiane upoważnienie ustawowe z uwagi na swój publicznoprawny charakter pozwala na sformułowanie szczegółowych publicznoprawnych zasad hodowli pszczół, mieszczących się jednak w tym upoważnieniu, i to niezależnie od bytu prawnego art. 144 k.c. Jednak wskazanie powyższej odległości oraz nałożenie obowiązku wzniesienia dodatkowej przegrody o wysokości min. 3 m, wkracza w sposób nieuzasadniony prawem - z przekroczeniem upoważnienia ustawowego - w prawo własności (tak NSA w wyr. z 27 czerwca 2017r., sygn. akt II OSK 2866/15 i z 27 października 2017r., sygn. akt II OSK/16, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wbrew argumentacji organu, Sąd podziela także stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 k.c. stanowiącego, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a tak można odczytywać przyjęte sformułowanie postanowienia § 26 ust. 3 Regulaminu poprzez określenie posadowienia uli w odległości co najmniej 10 m do granicy nieruchomości i drogi publicznej oraz wprowadzenie obowiązku oddzielenia pasieki stałą przeszkodą o wysokości min. 3 m, przy braku możliwości zachowania wymaganej odległości (tak też wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z 4 grudnia 2014r., sygn. akt II SA/Go 784/14; WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2015r., sygn. akt II SA/Łd 434/15, WSA w Olsztynie z 28 marca 2013r., sygn. akt II SA/Ol 136/13, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze, że Rada Miejska we Wrześni powołując zaskarżoną Uchwałę w części obejmującej § 3 we fragmencie „poprzez usuwanie tych zanieczyszczeń w sposób mechaniczny”,

§ 24 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit b oraz 6 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały naruszyła prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność załącznika do zaskarżonej Uchwały w tej części, jak orzekł w wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska