



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2020 r.

Poz. 7787

WYROK NR IV SA/PO 129/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 16 lipca 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Damasławek

Sygn. akt IV SA/Po 129/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Maciej Busz (spr.)

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Wągrowcu

na uchwałę Rady Gminy Damasławek

z dnia 22 czerwca 2016 r. nr XXIV/148/16

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Damasławek

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- a) § 4 załącznika do uchwały;
- b) § 5 załącznika do uchwały;
- c) § 16 ust. 1-4 załącznika do uchwały;
- d) § 18 załącznika do uchwały;
- e) § 20 załącznika do uchwały.

Sygn. akt IV SA/Po 129/20

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Wągrowcu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XXIV/148/16 Rady Gminy Damasławek z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Damasławek.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 - 3, § 5 ust. 1 pkt 1 - 2 i ust. 2 pkt 1 - 3, § 16 ust. 1-3 pkt 1 - 2, ust. 4, § 18 ust. 1-2 pkt 1-3 oraz § 20 zaskarżonej uchwały.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwałę:

1. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, dalej u.s.g.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu i czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010, dalej u.c.p.g.), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 4 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych wzdłuż nieruchomości poprzez ich usunięcie w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów, likwidacji śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa,

2. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i określenia w przepisie § 5 ust. 1 pkt 1 - 2 i ust. 2 pkt 1-3 warunków w jakich może odbywać się mycie pojazdów samochodowych poza myjniami i naprawa tych pojazdów poza warsztatami samochodowymi,

3. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g., poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego i nałożenie obowiązku w przepisie § 16 ust. 1 - 3 pkt 1, ust. 4 na osoby wyprowadzające psy w miejsca publiczne na smyczy, a psów ras dużych bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny, na smyczy i kagańcu - wyłącznie przez osoby dorosłe oraz zabronienia pozostawiania psa bez dozoru, jeżeli nie jest należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz,

4. istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g. poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego w przepisie § 18 ust. 1-2 ust. 2 pkt 1 - 3 i § 20 i nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji w każdym przypadku zaszczurzenia a deratyzację uznaje się za wykonaną jeżeli właściciel nieruchomości wyłoży trutkę przeciw gryzoniom w dniu 1 kwietnia i pozostawi ją do dnia 30 kwietnia oraz w dniu 1 października i pozostawi ją do dnia 31 października.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono, że uchwała została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Skarżący wskazał, że przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest § 4 ust. 1-3 zaskarżonej uchwały. Unormowania w nim zawarte są sprzeczne z treścią art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Prokurator wskazał, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, ale nie do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia.

Prokurator wskazał, że o przekroczeniu upoważnienia ustawowego świadczy treść § 5 ust. 1 pkt 1 - 2 i ust. 2 pkt 1 - 3 zaskarżonej uchwały. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami oraz ich naprawa poza warsztatami samochodowymi może odbywać się pod określonymi w tym przepisie warunkami. Normy w nich zawarte ograniczają prawo własności, tj. korzystania z nieruchomości - mycie może się odbywać na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości, a także ograniczają zakres przedmiotowych zachowań stanowiąc w niejasny sposób, że mycie pojazdów samochodowych dokonuje się przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a naprawa pod warunkiem, że dotyczy drobnych napraw i nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości.

W ocenie skarżącego treść § 16 ust. 1-2 oraz ust. 3 pkt 1-2 oraz ust. 4 zaskarżonej uchwały także wskazuje na to, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Nakładanie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem tej ustawy. Obowiązki te jednak muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. został tak sformułowany, że nie dopuszcza wyjątków nie uwzględniając charakterystycznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia zwierząt, bardziej rygorystycznie niż przewidziano to w ustawach.

Prokurator wskazał również na § 18 ust. 1-2 pkt 1-3 oraz § 20 zaskarżonej uchwały. W jego ocenie na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach prawodawca lokalny nie mógł zobowiązać właściciela nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji w każdym przypadku zaszczurzenia, ani wskazania co ma wyłożyć w tym celu i w jakim terminie (wyłożenie trutki przeciw gryzoniom w dniu 1 kwietnia i pozostawienie jej do dnia 30 kwietnia oraz w dniu 1 października i pozostawienia jej do dnia 31 października). Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 regulaminu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę gminy nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku a celem tejże normy jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gmin, które ze względu np. na usytuowanie lub inne okoliczności wymagają obowiązkowej deratyzacji. Takie stanowisko przyjęto m. in. w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18.

Rada Gminy Damasławek w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że organ nadzoru w stosunku do ww. uchwały nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ uznał jedynie zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 poprzez treść § 16 ust. 1- 3 pkt. 1-2, ust. 4 zaskarżonej uchwały za trafny z uwagi na nieuwzględnienie charakterystycznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia zwierząt, bardziej rygorystycznie niż w ustawach w kwestii zakładania kagańca.

Organ wskazał, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) wskazuje, że regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku, tymczasem zarzuty skarżącego wskazują na konieczność regulowania ww. zagadnień w sposób ogólny. Charakter każdej gminy jest inny, a Regulamin jest jednym z narzędzi indywidualnego kształtowania czystości i porządku na jej terenie. Poszczególne gminy prowadzą wspomniane kwestie w ustalony przez siebie sposób, na podstawie indywidualnego doświadczenia samorządu w granicach prawa. Skoro Rada Gminy Damasławek nie może uchylać szczegółowych zasad należy uznać, że akty prawa miejscowego jakim są regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wydają się być bezzasadne, wobec czego wystarczyłoby odwołanie się do ogólnych przepisów prawa. Organ wskazał na trudną sytuację w jakiej stawia się samorządy, gdzie z jednej strony są one obarczane odpowiedzialnością karną za działania swoich mieszkańców, a z drugiej nie pozwala się na stworzenie narzędzi do osiągnięcia narzuconych celów środowiskowych. Gminy powinny dysponować odpowiednimi środkami prawnymi, umożliwiającymi im właściwe wywiązywanie się z nałożonych na nie zadań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "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.). Wprowadzając sankcję nieważności 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 u.s.g. zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego

będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

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.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 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.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (w formie obowiązującej 22 czerwca 2016 r. podczas uchwalania uchwały) 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) uprzątkanie 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 powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 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.

Sąd wskazuje, że Rada Gminy Damasławek w dniu 22 czerwca 2016 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 446), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250) po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego

podjęła uchwałę nr XXIV/148/6 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Damasławek.

W § 4 ust. 1 uchwały zapisano, że:

„Właściciele nieruchomości zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia: śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z powierzchni chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

2. Uprzątnięcie śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.

3. Likwidacja śliskości na drogach publicznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych winna odbywać się przy użyciu piasku zmieszanego ze środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa."

W § 5 ust. 1 tej uchwały natomiast zapisano, że „Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem:

1) niezanieczyszczania środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego,

2) dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji.

2. Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem:

1) niezanieczyszczania środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych,

2) że naprawa pojazdów samochodowych dotyczy drobnych napraw,

3) że naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości."

W § 16 ust. 1 zapisano: „Utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi.

2. Osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości.

3. Wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków:

1) właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny, na smyczy i w kagańcu - wyłącznie przez osoby dorosłe,

2) zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

4. Zabronione jest pozostawianie psa bez dozoru, jeżeli nie jest on należycie uwiązany lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym albo na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie się psa na zewnątrz."

Z treści § 18 ust. 1 wynika, że „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości w każdym przypadku wystąpienia zaszczurzenia.

2. Deratyzacji powinny podlegać miejsca i pomieszczenia szczególnie narażone na występowanie gryzoni w tym:

1) garaże i budynki gospodarcze,

2) piwnice,

3) osłony śmietnikowe i inne.

W § 20 określono, że „Deratyzację uznaje się za wykonaną jeżeli właściciel nieruchomości wyłoży trutkę przeciw gryzoniom w dniu 1 kwietnia i pozostawi ją do dnia 30 kwietnia oraz w dniu 1 października i pozostawi ją do dnia 31 października.”

Sąd wskazuje, że zasadny jest zarzut dotyczący § 4 regulaminu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Regulamin w § 4 stanowi w gruncie rzeczy częściowe powtórzenie wraz z nieuprawnioną modyfikacją przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie realizację upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" wypowiedzi się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g.

Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. W kwestionowanej regulacji wskazano, że "właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek (...)". Taki zapis świadczy o tym, że uchwałodawca lokalny wkroczył w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Wskazać także należy, że rada nie została upoważniona do nakazania właścicielowi obowiązku stosowania piasku lub innego stosownego środka do zlikwidowania śliskości. Ponadto przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia, jak to uczynił w niniejszej sprawie prawodawca gminny.

Również zasadny jest zarzut dotyczący § 5 regulaminu. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla rady gminy do regulacji, że mycie pojazdów poza myjniami oraz ich naprawa poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod określonymi w tym przepisie warunkami.

Normy te ograniczają prawo własności, tj. korzystania z nieruchomości, a także zakres przedmiotowych zachowań stanowiąc w niejasny sposób, że mycie dotyczy nadwozia samochodu i ma być dokonywane na wydzielonych i utwardzonych częściach: nieruchomości przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a naprawa nie spowoduje zanieczyszczenia środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych oraz dotyczy drobnych napraw. Z prostego porównania treści upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ustawy i wywodzących się z ustawy zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wynika, że treść § 5 Regulaminu jako wkraczająca, ingerująca bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności, wychodzi tym samym poza zakres upoważnienia ustawowego. W ramach postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do takich regulacji.

Takie uregulowania wychodzą poza zakres upoważnienia ustawowego, a potwierdza to zajęte przez Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko w wyroku z dnia 17 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2873/15. Należy również zaznaczyć, że uzależnienie możliwości napraw pojazdów od niezanieczyszczenia środowiska wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 kc i wprowadza warunek braku zanieczyszczeń środowiska, który jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować.

Sąd wskazuje, że treść § 16 ust. 1 - 4 zaskarżonej uchwały także wskazuje na to, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego.

Nakładanie na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem tej ustawy. Obowiązki te jednak muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. został tak sformułowany, że nie dopuszcza wyjątków nie uwzględniając charakterystycznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia zwierząt, bardziej rygorystycznie niż przewidziano to w ustawach. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w celu ochrony dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia. Bezwzględny nakaz wyprowadzania w miejsca publiczne psów na smyczy, a psów ras dużych bądź uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny, na smyczy i kagańcu - wyłącznie przez osoby dorosłe, zakazywanie pozostawienia psa bez dozoru, jeżeli nie jest należycie uwiązany, lub nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający wydostanie psa na zewnątrz prowadzi do niehumanitarnych działań i nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt - psów. Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych (wyrok: NSA z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2018 r., sygn. II SA/Bd 1273/17, WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18).

Sąd orzekający podziela pogląd wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi bowiem do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest treść kwestionowanego zapisu przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, wynikające z rasy, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. m.in. wyroki NSA: z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15, oraz wyroki WSA z 16 listopada 2017 r., II SA/Ke 703/17 oraz z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19, z 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Łd 17/20 dostępne: CBOSA).

Ponadto obowiązki określone w § 16 ust. 1 zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, nieprecyzyjny i niejasny. Uregulowania te nie precyzują co należy rozumieć przez zagrożenie lub uciążliwość dla ludzi. Tak sformułowane pojęcia występujące w przywołanej regulacji mogą być różnie rozumiane, przy czym w procesie ich wykładni dominujące znaczenie miałyby czynnik subiektywny.

Analizując powyższe ustalenia, niepodobna nie zauważyć, że kształtują one normę prawa miejscowego o wysoce niedookreślonej hipotezie, zatem zakres zastosowania tej regulacji ma rozmyte, płynne granice. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 711/11 (por. wyrok NSA z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 638/18, CBOSA) "przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji." Pogląd ten Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela.

O tym, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego świadczy także treść § 18 ust. 1-2 pkt 1-3 oraz § 20 zaskarżonej uchwały. Na mocy art. 4 ust. 2 pkt 8 regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach prawodawca lokalny nie mógł zobowiązać właściciela nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji w każdym przypadku zaszczurzenia, ani wskazania co ma wyłożyć w tym celu i w jakim terminie (wyłożenie trutki przeciw gryzoniom w dniu 1 kwietnia i pozostawienie jej do dnia 30 kwietnia oraz w dniu 1 października i pozostawienia jej do dnia 31 października). Norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 8 regulaminu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę gminy nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku a celem tejsze normy jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gmin, które ze względu np. na usytuowanie lub inne okoliczności wymagają obowiązkowej deratyzacji. Takie stanowisko przyjęto m. in. w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że zaskarżona uchwała w części obejmującej przepisy § 4, § 5, § 16 ust. 1 - 4, § 18, § 20 załącznika do uchwały narusza prawo w stopniu istotnym. To zaś uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części, na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska