



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2020 r.

Poz. 8321

WYROK NR IV SA/PO 97/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekla

Sygn. akt IV SA/Po 97/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędziowie WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Wrześni

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Nekla

z dnia 26 kwietnia 2017 r. nr XXVI/180/2017

w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekla

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 2 pkt 4 lit. a, b, c, d; § 15 pkt 4 lit. a w zakresie zwrotu "oraz pozostałe zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi lub zwierząt, lub w inny sposób zagrażające otoczeniu"; § 15 pkt 5 zdanie drugie w zakresie zwrotu ", a także ich mieszkańców, oraz pozostałych zachowujących się agresywnie do ludzi i zwierząt"; § 15 pkt 8; § 18 ust. 2 pkt 3 i 4;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Nekla dnia 26 kwietnia 2017 r. na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) podjęła uchwałę Nr XXVI/180/2017 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekla. Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą Nr XXXI/237/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekla.

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

- § 2 ust. 4 lit a, b, c, d w całości,
- § 15 ust. 4 pkt a - w całości,
- § 15 ust. 5 - w całości
- § 15 ust. 8 - w całości
- § 18 ust. 2 pkt 3 - w całości
- § 18 ust. 2 pkt 4 – 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 § 2 ust. 4 lit a, b, c, d sposobu uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń, podjęcia działań powodujących usunięcie lub ograniczenie śliskości, umieszczania zanieczyszczeń we właściwych pojemnikach oraz usuwanie sopli i nawisów śnieżnych,

- 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 na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe:

* w § 15 ust. 4 pkt a zaskarżonej uchwały obowiązku prowadzenia psa na uwięzi, w tym psa uznawanego za rasę agresywną oraz pozostałe zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi lub zwierząt lub inny sposób zagrażające otoczeniu – obowiązkowo z nałożonym kagańcem,

* w § 15 ust. 5 zaskarżonej uchwały uprawnienia zwolnienia psa ze smyczy tylko i wyłącznie w miejscach mało uczęszczanych i poza obszarem zabudowanym pod warunkiem zapewnienia przez właściciela lub opiekuna pełnej kontroli zachowanie psa oraz bezwzględnego wyłączenia uprawnienia w warunkach wyżej opisanych do zwolnienia psa ze smyczy zaliczanego do psów uznawanych za agresywne, a także ich mieszkańców oraz pozostałych zachowujących się agresywnie do ludzi i zwierząt,

* w § 15 ust. 8 uchwały obowiązku niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe

- 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 § 18 ust. 2 pkt 3 regulaminu uregulowania dotyczącego sposobu postępowania ze zwłokami zwierzęcymi i określenia obowiązku osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie w tym zakresie,

* w zaskarżonym zapisie uchwały w § 18 ust. 2 pkt 4 regulaminu uregulowania nakładającego na prowadzących chów zwierząt gospodarskich obowiązek przeprowadzania deratyzacji pomieszczeń, w których utrzymywane są zwierzęta dwa razy w ciągu roku wiosną i jesienią.

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 Nekla wniósł o jej uwzględnienie oraz nieobciążanie organu kosztami postępowania w sprawie.

Organ wskazał, że dokonując analizy przedmiotowej skargi, zasługuje ona na uwzględnienie w całości z uwagi na obowiązujące orzecznictwo. Nadto Rada Miejska Gminy Nekla podkreśliła, że trwają prace legislacyjne nad uchwaleniem nowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Nekla w związku z nowelizacją przepisów prawa w tym zakresie.

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 Nr XXVI/180/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekła w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekła, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 05 maja 2017 r., pod poz. 3670, zmieniona uchwałą Nr XXXI/237/2017 Rady Miejskiej Gminy Nekła z dnia 22 listopada 2017r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Nekła (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 27 listopada 2017r., poz. 7668, 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 zakreślony 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.).

W petitum skargi Prokurator wskazał wyraźnie, że zaskarża Uchwałę w części i wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień Uchwały:

- § 2 ust. 4 lit a, b, c, d w całości,
- § 15 ust. 4 pkt a - w całości,
- § 15 ust. 5 - w całości
- § 15 ust. 8 - w całości
- § 18 ust. 2 pkt 3 - w całości
- § 18 ust. 2 pkt 4 – w całości.

Przy czym sprecyzować należy prawidłowe oznaczenia zaskarżonych postanowień z tymi jakie zostały wyraźnie wskazane w Uchwale na:

- § 2 pkt 4 lit a, b, c, d,
- § 15 pkt 4 lit a,
- § 15 pkt 5,
- § 15 pkt 8.

Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w zaskarżonej przez Prokuratora części poddał zaskarżoną uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

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 2016r., poz. 446 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.

Przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego 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. z 2016 r. poz. 283; w skrócie "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP 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 ("TK") mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

Jednym ze wspomnianych "rudymenatnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest niewątpliwie dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza, jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Istotne znaczenie ma również zawarty w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39).

Zgodnie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm., w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia Uchwały, 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 któregośkolwiek 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.

W § 2 ust. 4 lit. a), b), c), d) Regulaminu organ uchwałodawczy gminy wprowadził w stosunku do właścicieli nieruchomości następujące obowiązki:

- obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, w tym liści z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez zmiatanie, zbieranie, grabienie, odgarnięcie śniegu w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów,

- podjęcie działań powodujących usunięcie lub ograniczenie śliskości chodnika, w tym niezwłoczne usunięcie piasku z chodnika po ustaniu przyczyny jego zastosowania,

- obowiązek umieszczania innych zanieczyszczeń we właściwych pojemnikach,

- obowiązek niezwłocznego usuwania sopli i nawisów śnieżnych z dachu, rynien i innych części budynku stwarzających zagrożenie dla przechodniów w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów.

Słusznie podnosi skarżący, że postanowienia zawarte w wyżej wskazanej części zaskarżonej Uchwały w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.p.c.g. Niezgodne z prawem jest rozwiązanie przyjęte w zaskarżonej części, 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 (zamiatanie, grabienie, odgarnianie), a także poprzez wskazanie czasokresu (niezwłocznie) w jakim zanieczyszczenia mają być uprzątnięte.

Nadto przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.p.c.g. precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości, wśród których brak jest uregulowań, które wskazywałyby sposób uprzątnięcia nieruchomości z błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń, a także obowiązków w przedmiocie usunięcia lub ograniczenia śliskości chodnika oraz usuwania sopli i nawisów śnieżnych z dachu, rynien i innych części budynku, mimo że w tym przypadku Rada Gminy ograniczyła się jedynie do wskazania celu, jaki ma być osiągnięty przez właścicieli nieruchomości przy usuwaniu sopli i nawisów śnieżnych, a mianowicie niespowodowanie zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów. Jakkolwiek każda z regulacji § 2 pkt 4 lit a – d obarczona jest wadą istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 lit b u.u.p.c.g. skutkującą stwierdzeniem nieważności poszczególnych liter § 2 pkt 4 Uchwały w całości. Każde z postanowień lit a – d zawiera regulację wykraczającą poza delegację ustawową, a sformułowanie tych postanowień uniemożliwia stwierdzenie ich nieważności w części.

Zasadny okazał się zarzut odnoszący się do postanowienia § 15 pkt 4 lit a oraz § 15 pkt 5 Regulaminu, ale w części. Powyższe postanowienia Uchwały brzmią w ten sposób, że:

§ 15 pkt 4 - „prowadzenie psa na uwięzi, ze szczególnym uwzględnieniem zasad:

a) psy rasy uznawanej za agresywną oraz pozostałe zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi lub zwierząt, lub w inny sposób zagrażające otoczeniu – w nałożonym kagańcu,”

§ 15 pkt 5: „zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i poza obszarem zabudowanym, pod warunkiem zapewnienia przez właściciela lub opiekuna pełnej kontroli zachowania psa. Zwolnienie to nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne wskazanych w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne, a także ich mieszańców oraz pozostałych zachowujących się agresywnie do ludzi i zwierząt.”

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 zapewniania 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>).

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko Skarżącego w części. Przychylić należy się bowiem do stanowiska zaprezentowanego w wyroku WSA w Poznaniu w sprawie o sygnaturze akt IV SA/Po 164/20, zgodnie z którym powyższa regulacja Uchwały w części stanowi istotne przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. Sąd stoi na stanowisku, że ustawodawca zobowiązuje w nim lokalnego prawodawcę do uregulowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe celem ochrony przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nałożenie obowiązków w postaci zaopatrzenia psów w smycze oraz

kagańce stanowi wyraz troski o bezpieczeństwo otoczenia, która z kolei stanowi ratio legis dla powołanej regulacji. Sąd przychylił się do poglądu wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14 (dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA), że wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasady, iż w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej – na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. Jak dalej wskazał NSA w przywołanym wyroku: „Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawiciele niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z ww. regulacją. W istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem” (tak też wyroki WSA: z 08.12.2016 r., IV SA/Po 622/16; z 14.06.2018 r., IV SA/Po 431/18 – CBOSA).

Należy mieć przy tym na uwadze, że z miejsc powszechnie dostępnych mają prawo korzystać również inne osoby niż właściciele psów. W szczególności z miejsc tych mogą korzystać rodziny z dziećmi, dla których już samo bieganie psów luzem może stanowić co najmniej uciążliwość, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., jeśli nie budzić wręcz poczucia zagrożenia. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że dla stwierdzenia wystąpienia niepożądanego, w świetle ww. przepisu, „uciążliwości” nie jest konieczne jednoczesne wystąpienie realnego stanu „zagrożenia”, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę pomiędzy tymi określeniami spójnika alternatywy nierozłącznej („lub”). Należy mieć też na uwadze, że nawet wytresowany pies, słuchający poleceń właściciela, może stwarzać uciążliwości dla innych osób (obwąchiwanie, obszczekiwanie), a także obawy o potencjalne zachowanie psa. Zresztą należy zauważyć, iż osoba korzystająca z miejsc powszechnie dostępnych, widząc obcego, luzem biegającego psa nie wie, czy pies ten słucha poleceń swojego właściciela, ani czy nic niepożądanego nie zrobi.

Sądowi w niniejszym składzie znany jest również odmienny nurt występujący w orzecznictwie sądów administracyjnych – akceptowany w skardze – w ramach którego eksponuje się w szczególności nadmierny (nieproporcjonalny) rygoryzm tego rodzaju regulacji, jak tu analizowana, i związane z tym ryzyko niewłaściwego, a w skrajnych przypadkach wręcz niehumanitarnego traktowania zwierząt poddanych obowiązkowi bycia prowadzonymi na smyczy lub w kagańcu. Jednakże, zdaniem Sądu, argument ten – sam w sobie nie rozstrzygający – traci dodatkowo na znaczeniu w okolicznościach kontrolowanej sprawy, wobec ograniczenia przez Sąd zakresu spornego § 15 pkt 4 lit a Uchwały wyłącznie do psów ras uznanych za agresywne.

Dlatego jedynie ubocznie godzi się zwrócić uwagę na podejmowane w praktyce próby pogodzenia w konkretnych regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminie, wyżej przedstawionych, prima facie rozbieżnych nurtów orzeczniczych, dotyczących dopuszczalności nakładania obowiązku prowadzenia psów w miejscach użytku publicznego na smyczy lub w kagańcu. Za przykład może posłużyć postanowienie regulaminu, które zostało pozytywnie ocenione w prawomocnym wyroku WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 17/20 (CBOSA), a które stanowiło, że: „poza terenem własnej nieruchomości posiadacz psa obowiązany jest do wyprowadzania go na smyczy i w kagańcu, chyba, że ze względu na wiek, rasę, stan zdrowia, cechy anatomiczne zwierzęcia byłoby to nieuzasadnione” (może być wszakże dyskusyjne, czy katalog okoliczności zwalniających z obowiązku wyprowadzania psa na smyczy lub w kagańcu nie został tu określony nazbyt szeroko, zwłaszcza jeśli idzie o „rasę” lub „cechy anatomiczne”).

Wracając do spornego postanowienia Regulaminu, należy stwierdzić, że pomimo iż co do zasady jest ono prawidłowe, to jednak nie w pełnym zakresie.

Istotną wadą jest użycie w § 15 pkt 4 lit a Uchwały niedookreślonego wyrażenia „zachowujący się agresywnie”, czy „zagrożające otoczeniu”. Wobec tego należało stwierdzić nieważność tego postanowienia w części w zakresie zwrotu „oraz pozostałe zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi lub zwierząt, lub w inny sposób zagrożające otoczeniu”, a w odniesieniu do pozostałego zakresu tego postanowienia skargę należało oddalić (pkt 2 sentencji wyroku).

Powyższe uwagi odnoszą się także do § 15 pkt 5 Uchwały, gdzie posłużono się również nieostrym pojęciem „mieszkańców” oraz „zachowujących się agresywnie”. Stwierdzić zatem należało nieważność § 15 pkt 5 Uchwały w części obejmującej zdanie drugie w zakresie zwrotu „”, a także ich mieszkańców, oraz

pozostałych zachowujących się agresywnie do ludzi i zwierząt”, a co do pozostawionej części tych postanowień skargę oddalić na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Nie budziło natomiast wątpliwości Sądu, że wadliwe jest postanowienie § 15 pkt 8 Uchwały odnoszące się do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe: „niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju”.

Słusznie podnosi skarżący, że doszło w tym przypadku do przekroczenia upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe obowiązku niedopuszczenia do zakłócania ciszy i spokoju. Postanowienie to z jednej strony jest nieprecyzyjne i abstrakcyjne, które może być różnie interpretowane, a także w istocie niewykonalne. Podczas gdy jak wskazano powyżej regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne, a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne oraz przejrzyste, tj. zrozumiałe dla wszystkich. Odwołanie się do ogólnych bliżej niesprecyzowanych przepisów prawa powoduje niemożność określenia prawidłowego sposobu zachowania się adresata uchwały (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 04.10.2017 r., VIII SA/Wa 227/17, CBOSA).

Nadto wskazać należy, że postanowienie Regulaminu nakładające na posiadacza zwierzęcia domowego obowiązki dołożenia starań, by jego zwierzę nie było uciążliwe dla otoczenia narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g., wkracza zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Co więcej wskazuje na zaostrenie obowiązków wobec właścicieli zwierzęcia, skoro z art. 144 k.c. wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z zaskarżonego postanowienia wynika, że niedopuszczalne są uciążliwości określone jako zakłócanie ciszy i spokoju. Sąd podziela także stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że rada gminy nie posiada uprawnień 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. Stwierdzić zatem należało nieważność postanowienia § 15 pkt 8 w całości.

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, CBOSA).

Powyższa materia uregulowana została już przez akty normatywne wyższej rangi, zatem Rada nie posiada ustawowej kompetencji do regulowania tej materii w kwestionowanej Uchwale, wobec powyższego postanowienie § 18 ust. 2 pkt 3 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo, co musiało skutkować stwierdzeniem jego nieważności w całości.

Przekroczenie delegacji ustawowej nastąpiło także w odniesieniu do sformułowania § 18 ust. 2 pkt 4 Uchwały. O ile dopuszczalne jest w świetle art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.p.c.g. umieszczenie w Regulaminie postanowienia dotyczącego przeprowadzenia deratyzacji pomieszczeń, w których utrzymywane są zwierzęta, dwa razy w ciągu roku wiosną i jesienią, to przekroczenie ustawowe w tym postanowieniu polega

na nałożeniu tego obowiązku na prowadzących chów zwierząt gospodarskich. Obowiązki deratyzacji obciążają bowiem gminę.

Mając powyższe na uwadze, że Rada Miejska Gminy Nekla powołując zaskarżoną Uchwałę w części obejmującej § 2 pkt 4 lit. a-d, § 15 pkt 4 lit. a w zakresie zwrotu „oraz pozostałe zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi lub zwierząt, lub w inny sposób zagrażające otoczeniu”; § 15 pkt 5 zdanie drugie w zakresie zwrotu „,a także ich mieszkańców, oraz pozostałych zachowujących się agresywnie do ludzi i zwierząt”, § 15 pkt 8, § 18 ust. 2 pkt 3 i 4 Regulaminu naruszyła prawo w stopniu istotnym, skutkiem powyższego Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność Uchwały w zaskarżonej części, jak orzekł w punkcie 1 wyroku.

Skargę w tej części zaskarżonych postanowień Uchwały, które mogły pozostać o obrocie prawnym, pomimo zarzutu Prokuratora, Sąd oddalił na podstawie art. 151 P.p.s.a., jak orzekł w punkcie 2 wyroku.

Skarga Prokuratora wolna jest od kosztów sądowych, zatem nie było podstawy prawnej do zasądzenia od Gminy na rzecz skarżącego kosztów postępowania.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)