



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lutego 2021 r.

Poz. 898

WYROK NR IV SA/PO 423/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 września 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz

Sygn. akt IV SA/Po 423/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędzia WSA Maciej Busz

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 września 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole

na uchwałę Rady Miejskiej w Przedczu

z dnia 16 czerwca 2016 r. nr XVI/103/2016

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 5 ust. 2; § 6 ust. 3 w zakresie zwrotu „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości,”; § 15 ust. 6 i § 16;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Przedczu dnia 16 czerwca 2016 r. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016r., poz. 446) oraz 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.) podjęła uchwałę nr XVI/103/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz (dalej „Regulamin”, „Uchwała”).

Prokurator Rejonowy w Kole wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę Rady Miejskiej z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz zarzucając istotne naruszenie prawa:

- art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie w § 5 pkt 2 Uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci odgarnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości przyległych do placów i dróg publicznych, w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszym, w ruchu pojazdów oraz podjęcia działań ograniczających śliskość chodnika, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji rangi ustawowej;

- art. 4 ust. 2 pkt 1 d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez uzależnienie zezwolenia § 6 ust. 3 Regulaminu na dokonywanie napraw pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym;

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie w Regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 powyższej ustawy poprzez wprowadzenie w § 15 ust. 6 nakazu prowadzenia psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, przy czym zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec oraz w § 16 zakazu wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych, do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci oraz parków i miejsc, w których istnieje zakaz.

Wskazując na powyższe uchybienia Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 2, § 6 ust. 3 oraz § 15 ust. 6 i § 16 Uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął argumentację dotyczącą powyższych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Przedecz wniósł o jej oddalenie w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień § 5 pkt 2, § 6 ust. 3, § 15 ust. 6 i § 16 Uchwały, ewentualnie o nieuwzględnienie skargi i orzeczenia na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., że zaskarżone przepisy zostały uchwalone z naruszeniem prawa, nadto Gmina wniosła o nieobciążanie organu kosztami postępowania.

Organ wskazał, że zaskarżone postanowienie § 5 pkt 2 Regulaminu jest uszczegółowieniem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości związanych z uprzątnięciem błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Stwierdzenie nieważności powyższego postanowienia Regulaminu spowoduje lukę w zakresie ustalania sposobu realizacji ustawowych obowiązków właściciela nieruchomości dotyczących uprzątnięcia chodników przyległych do jego nieruchomości.

Odnosnie § 6 ust. 3 Uchwały Burmistrz wskazał, że postanowienie to nie przekracza delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy. Ustalony przepis stawia wymagania mieszkańcom gminy co do zasad prowadzenia napraw samochodów na terenach prywatnych. Ma on za zadanie wprowadzić taki sposób postępowania, aby naprawy prowadzone były zgodnie z przepisami i nie stanowiły uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości. Nie jest także nieuprawnionym wkroczeniem w materię uregulowaną w prawie cywilnym. Ogólne przepisy kodeksu cywilnego dotyczące stosunków sąsiednich mogą bowiem być uzupełniane uregulowaniami szczególnymi, jeżeli nie są z nimi sprzeczne, co w przedmiotowej sprawie nie występuje.

Odnosnie § 15 ust. 6 i § 16 Uchwały Rada wskazała, że nakaz wyprowadzania psów na uwięzi i w kagańcu ma na celu ochronę ludzi przed zagrożeniami dla ich zdrowia i życia i jest próbą uszczegółowienia zapisów ustawy o ochronie zwierząt zakazujących puszczania zwierząt bez kontroli. Organ przyznał, że w istocie brak jest wyłączeń (poza małymi) dotyczących psów chorych i starszych, co w ocenie prokuratora daje możliwość zarzutów niehumanitarnego traktowania zwierząt. Taki zapis zostanie uwzględniony przy najbliższej zmianie Regulaminu. Prawidłowe jest zaskarżone postanowienie, które jest konieczne ze względu na ochronę osób przebywających w obiektach użytku publicznego. Rada pozostawiła ostateczną decyzję w tej sprawie właścicielowi lokalu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna w zasadniczej jej części.

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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Nr XVI/103/2016 Rady Miejskiej w Przedczu dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 01 lipca 2016r., pod poz. 4230 (zwana dalej „Uchwałą”, „Regulaminem”). Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą Nr VI/46/2019 Rady Miejskiej w Przedczu dnia 14 czerwca 2019 r. zmieniającą uchwałę Nr XVI/103/2016 Rady Miejskiej w Przedczu dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Przedecz w zakresie § 9 ust. 1, 3 i 4, § 12 ust. 1 pkt 1, § 12 ust. 2 oraz dodania § 12 ust. 1 pkt 4 Regulaminu.

Nie ulega 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 z 16 czerwca 2016r., 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.). Mimo uwzględnienia skargi w części brak jest podstaw do zasądzenia kosztów od organu na rzecz skarżącego.

W petitum skargi Prokurator wskazał wyraźnie, że zaskarża Uchwałę w części i wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień Uchwały: § 5 pkt 2, § 6 ust. 3 oraz § 15 ust. 6 i § 16.

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 "rudymentalnych 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 "rudymenarnych 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 Gminy 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.

W § 5 ust. 2 Uchwały (w skardze błędnie wskazano pkt 2) właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez odgarnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z nieruchomości przyległych do placów i dróg publicznych, w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszym, w ruchu pojazdów oraz podjęcia działań ograniczających śliskość chodnika poprzez posypywanie materiałami zwiększającymi szorstkość podłoża. Materiały użyte do tych celów należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyny ich zastosowania.

Postanowienia zawarte w wyżej wskazanej części Uchwały w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.p.c.g. Po pierwsze przepis u.u.p.c.g. stanowi, że obowiązek usunięcia powyższych zanieczyszczeń dotyczy części nieruchomości służących do użytku publicznego, podczas gdy w zaskarżonym postanowieniu Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła, czy nawet zmieniła zakres obowiązku do odgarnięcia zanieczyszczeń z nieruchomości przyległych do placów i dróg publicznych. Niezgodne z prawem jest także rozwiązanie przyjęte w zaskarżonej części Uchwały, według którego właściciele nieruchomości zobowiązani do odgarnięcia z błota, śniegu, lodu nieruchomości oraz posypywania materiałami zwiększającymi szorstkość mają także usuwać materiały użyte do tych celów we wskazanym czasookresie – niezwłocznie. 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 poprzez wskazanie czasokresu (niezwłocznie) w jakim części nieruchomości mają być oczyszczane.

Regulacja § 5 ust. 2 Regulaminu obarczona jest wadą istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 lit. b u.u.p.c.g. skutkującą stwierdzeniem nieważności tego postanowienia w całości.

Zasadny okazał się natomiast w części zarzut odnoszący się do postanowienia § 6 ust. 3 Uchwały. Powyższe postanowienie Uchwały brzmi w ten sposób:

„Naprawy pojazdów mechanicznych poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się na terenie nieruchomości pod warunkiem, że nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości, powstające odpady będą gromadzone w sposób zgodny z zapisami Regulaminu.”

Zasadnie podnosi Skarżący, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.p.c.g. (w dacie podjęcia Uchwały zagadnienie dotyczące naprawy pojazdów uregulowane było w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit c u.u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 2 lit d, jak wskazał w skardze Prokurator) organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Postanowienie Regulaminu nakładające obowiązek dołożenia starań, by naprawa pojazdów nie stwarzała uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 2 lit c u.u.c.p.g., wkracza zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Co więcej wskazuje na zaostrenie obowiązków osób dokonujących napraw pojazdów, skoro z art. 144 k.c. wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z zaskarżonego postanowienia Uchwały wynika, że dopuszczalne są tylko naprawy pod warunkiem, że nie są uciążliwe. 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 nie uciążliwy w każdy możliwy - nawet najmniejszy - sposób, jak można odczytywać przyjęte sformułowanie postanowienia. Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 6 ust. 3 Uchwały w części obejmującej zwrot „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”. W pozostałej części postanowienie § 6 ust. 3 Uchwały może funkcjonować w obrocie prawnym.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g. trafnie Prokurator zarzucił Radzie przekroczenie ustawowej kompetencji w zakresie regulacji zawartej w § 15 ust. 6 Uchwały, który stanowi, że na terenie Gminy Przedecz każdego psa należy prowadzić na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, jeżeli wysokość psa, liczona od początku przednich łap do punktu nad łopatkami wynosi 30 cm. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma założony kaganiec.

Brak jest bowiem podstaw prawnych do wprowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Przy czym wskazana w zaskarżonym postanowieniu cecha psa w postaci jego wysokości (ponad 30 cm) nie jest wystarczająca dla takiego wyróżnienia cech zwierzęcia, która zapewniła ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Sąd dostrzega, że intencją uchwałodawcy było objęcie nakazem psów większych, ale wskazanie właśnie na wielkość psa nie jest wystarczające dla określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w Gminie w tym zakresie, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g. Nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a także w kagańcach, niezależnie od cech behawioralnych i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Wielkość psa nie jest bowiem tą cechą, która przesądza o jego konkretnym zachowaniu wymagającym prowadzenia, zwłaszcza w kagańcu. 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>).

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. 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 ze zm.) 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). Zwykle 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, przy czym trudno przyjąć, że zastosowana w niniejszej sprawie redakcja postanowienia odnosząca się do wielkości psa (wysokość do 30 cm pozwala na prowadzenie bez smyczy i kagańca) gwarantuje ochronę przez zagrożeniami i uciążliwością dla ludzi. 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.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienie zaskarżonej Uchwały dotyczące generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a także nakazu założenia kagańca psu spuszczonemu ze smyczy, bez uwzględnienia jego cech i innych uwarunkowań stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 15 ust. 6 Uchwały.

Rada Miejska nie była także upoważniona do wprowadzania w § 16 ust. 1 i 2 Uchwały zakazu wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych do obiektów użytku publicznego, placówek handlowych lub gastronomicznych (ust. 1) oraz do piaskownic i innych urządzeń służących do zabawy dla dzieci oraz parków i miejsc, w których istnieje zakaz (ust. 2). Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnia Rady Miejskiej do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, czy też określonego obowiązku lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. nie dawał Radzie kompetencji do określenia zakazu wprowadzania zwierząt do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt do określonych miejsc, nawet mimo określenia wyłączenia dotyczącego psów przewodników osób niewidomych (por. wyroki NSA z 21 maja 2020r., II OSK 2724/19, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 789/13 oraz z dnia 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14, CBOSA).

Prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. powinna być taka, że na jego podstawie 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. Wprowadzenie generalnego zakazu, jak wskazano powyżej, nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego. Ponadto wprowadzenie, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zakazu wprowadzania zwierząt na dany teren jest środkiem nadmiernie ingerującym w swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz stanowi postawę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu, jak zakaz wprowadzania określonych zwierząt, nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17, LEX nr 2352608, wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14, LEX nr 1502921).

Mając powyższe na uwadze, Uchwała w części obejmującej § 16 ust. 2 narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej Uchwały w tej części.

Mając powyższe na uwadze, że Rada Miejska w Przedczu powołując zaskarżoną Uchwałę w części obejmującej § 5 ust. 2, § 6 ust. 3 w zakresie zwrotu „nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości”, § 15 ust. 6 i § 16 Uchwały naruszyła prawo w stopniu istotnym, skutkiem powyższego Sąd – działając na

podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność Regulaminu w powyższej części, jak orzekł w punkcie 1 wyroku. W pozostałym zakresie dotyczącym postanowienia § 6 ust. 3 Uchwały poza niezgodnym z prawem wyłączeniem, Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił, jak orzekł w punkcie 2 wyroku.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału z dnia 1 czerwca 2020 r., na podstawie art. 15 zys⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym składzie trzech sędziów (zarządzenie z 11 sierpnia 2020r., k. 43 akt sąd.).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska