

UZASADNIENIE

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

Uchwałą nr IX/61/19 z dnia 26 listopada 2019 r. Rada Gminy Jaświły uchwaliła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły wraz z załącznikiem do tej uchwały opublikowanej w Dz. Urz. Woj. Podl. z 2019 r., poz. 5640.

Prokurator Rejonowy w Białymstoku w dniu 30 lipca 2020 r. wniósł skargę na regulamin stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały w zakresie § 8, § 12 ust. 1, § 45 i § 50 ust. 1 zarzucając:

istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej u.c.p.g.) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 135 w zw. z § 143 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", jak i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - polegające na wydaniu przepisów regulaminu z przekroczeniem delegacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie, modyfikację zapisów ustawy oraz innych ustaw poprzez:

1. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego oraz powtórzenie istniejących regulacji prawnych i ich nieuprawnioną modyfikację w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości w § 8 regulaminu - przez określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości;
2. powtórzenie istniejących regulacji prawnych w § 12 ust. 1 regulaminu w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, których użytkowanie powoduje powstanie ścieków;
3. przekroczenie ustawowego upoważnienia poprzez nałożenie w § 45 ust. 1 i 2 na osoby utrzymujące zwierzęta domowe bezwzględnego obowiązku wyprowadzenia psów uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras na smyczy i założonym kagańce oraz poprzez określenie w jakich warunkach

możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy bez kagańca na terenie nieruchomości;

4. przekroczenie ustawowego upoważnienia i objęcie w § 50 ust. 1 obowiązkiem deratyzacji obszaru obejmującego budynki mieszkalne.

Na tej podstawie Prokurator Rejonowy w Białymstoku wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego regulaminu w zakresie § 8, § 12 ust. 1 i 2, § 45 i § 50 ust. 1 w części wskazującej, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne.

W odpowiedzi na skargę Rady Gminy w Jaświłach podniosła, iż uchwałą nr XI/79/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Pod. z 2020 r., poz. 36) zmieniła uchwałę o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaświły skreślając między innymi zapisy § 8 ust. 3 i § 50 ust. 3. Zdaniem Rady Gminy skreślone zapisy w wystarczający sposób doregulowały formy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły. Organ nadzoru jakim jest Wojewoda Podlaski również i w uregulowaniach tej uchwały nie dostrzegł podstaw prawnych do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego uchylającego w/w zapisy. Jednakże organ wskazał, iż podniesione w skardze żądania prokuratora są jednak dalej idące i zawierają wnioski o uchylenie całości uregulowań. Z uwagi na to, że zapisy znajdujące się z zaskarżonych pozycjach regulaminu, obecnie są już uregulowane w aktach wyższego rzędu, skarga zasługuje na uwzględnienie. W związku z powyższym organ wniósł o odstąpienie od obciążania kosztami postępowania.

Na rozprawie w dniu 8 października 2020 r. Prokurator Rejonowy w Białymstoku wniósł o odroczenie rozprawy celem sporządzenia na piśmie rozszerzenia skargi o zarzut dotyczący § 48 ust. 1 pkt 2 i § 49 Regulaminu.

W dniu 20 października 2020 r. do akt sprawy wpłynęło rozszerzenie skargi Prokuratora Rejonowego w Białymstoku na przedmiotową uchwałę. Prokurator zaskarżył istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 144 kc, art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wkroczenie w materię regulowaną prawem cywilnym i wskazanie w:

- § 48 ust. 1 pkt 2, że prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej obowiązany jest nie dopuszczać do

powstawania wobec innych osób zamieszkujących w obrębie nieruchomości lub na nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas i odór,

- § 49 – określenie, że pszczoły należy trzymać w ulach ustawionych w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, w sytuacji gdy upoważnienie ustawowe nie zezwala na wprowadzenie zakazów, czy nakazów wykraczających poza materię określoną w ustawie, a tym bardziej wkraczających w stosunki sąsiedzkie.

Jednocześnie Prokurator cofnął skargę w zakresie § 12 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły.

Podsumowując wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części tj. § 8, § 12 ust. 1, § 45, § 48 ust. 1 pkt 2, § 49, § 50 w części wskazującej, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne, Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły, stanowiącej załącznik niniejszej uchwały.

Rada Gminy Jaświły w odpowiedzi na uzupełnienie skargi przychyliła się do wycofania skargi w zakresie § 12 ust. 2 Regulaminu, a także do stwierdzenia nieważności w zakresie § 48 ust. 1 pkt 2 i § 49 Regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu.

Na wstępie należy wskazać, że sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, bowiem podstawą nie kierowania sprawy na rozprawę i skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym był art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVI-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.) oraz § 1 pkt 1 i 2 oraz § 3 Zarządzenia nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym. Z § 3 Zarządzenia Prezesa NSA nr 39 wynika, że wynikające z § 1 pkt 2 skierowanie do

załatwienia na posiedzeniu niejawnym spraw wyznaczonych do rozpatrzenia na rozprawie, znajduje odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdują się na terenie objętym obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1758 ze zmianą wynikającą z Rozporządzenia Rady Ministrów z 16 października 2020 r. - Dz.U. z 2020 r. poz. 1829). Powołanym wyżej rozporządzeniem zmieniającym Rada Ministrów objęła obszarem czerwonym z dniem 17 października 2020 r. również miasto na prawach powiatu Białystok, będące siedzibą Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. W konsekwencji wyznaczone dotychczas rozprawy w WSA w Białymstoku zostały odwołane z uwagi na realnie istniejące zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie, a sprawy wyznaczone na rozprawę zostały skierowane do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów stosownie do treści 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. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), dalej: u.s.g., nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. W przypadku bowiem nieistotnego naruszenia prawa ustawa przewiduje wyłącznie ograniczenie się przez organ nadzoru do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, ale już nie do stwierdzenia jej nieważności (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102). Jak wskazał NSA w sprawie I OSK 124/17, istotna sprzeczność z prawem to wada doniosła pod względem faktycznym i

prawnym, wynikająca z naruszeń przepisów prawa materialnego bądź formalnego, ale taka, która jest oczywista, jednoznaczna, niepozwalająca na zaakceptowanie uchwały ze względu na sposób i tryb jej podjęcia, lub skutki, jakie wywołuje. Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia (orzeczenia powołane w niniejszym uzasadnieniu są dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaskarżony w sprawie niniejszej Regulamin jako akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Rozwinięciem tej zasady na poziomie ustawowym jest art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższego wynika, że organy samorządu terytorialnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Materia prawa miejscowego nie może zatem wychodzić poza zakres upoważnienia ustawowego, ale może wyłącznie uzupełniać przepisy prawa powszechnie obowiązującego w sposób zależny od aktów wyższego rzędu. W konsekwencji, skoro akty prawa miejscowego mają charakter źródeł prawa zależnych od upoważnień zawartych w źródłach prawa wyższego rzędu, to nie powinny również regulować materii już uregulowanej aktami wyższego rzędu. Z taką zaś sytuacją regulacji powtarzającej, ale i modyfikującej, zwroty i normy ustawowe mamy do czynienia w sprawie niniejszej.

Upoważnienie do podjęcia uchwały w sprawie spornego Regulaminu znajduje się w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.), dalej: u.p.c.g., zgodnie z którym:

Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży; c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 2114/11).

Powyższy wniosek wynika zarówno z opisanej wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodne z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne

przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143 w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego Regulaminu, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i 94 Konstytucji. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. II OSK 2498/16).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, zwrócono ponadto uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który

każdorzazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 827/19).

Zaskarżona uchwała jak już wyżej wskazano, została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 ustawy z 13 września 1996 r. w sprawie utrzymania czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.),

Zaskarżony przepis § 8 Regulaminu stanowił:

1. Właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników służących do użytku publicznego.
2. Uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiając ich zabranie przez gminę.
3. Nieusunięty lód, o którym mowa w ust. 1 należy posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości.

Zdaniem sądu, uregulowanie § 8 ust. 1 Regulaminu stanowi zmodyfikowane i niepełne powtórzenie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g., zgodnie z którym 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.

Precyzyjnie i wyczerpująco zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie chodnika znajdującego się poza

ich nieruchomością reguluje zatem przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g. Nie tylko więc nie ma potrzeby, ale też nie powinno mieć miejsca powtórzenie tych regulacji ustawowych w Regulaminie, zwłaszcza że powtórzenie zawarte w zakwestionowanym § 8 Regulaminu jest także niepełne. Nie znalazł się w nim ostatni wers art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g. o treści „właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych”, co w sposób istotny modyfikuje treść ustawową. Z § 8 Regulaminu wynika bowiem obowiązek uprzątnięcia chodnika znajdującego się bezpośrednio przy nieruchomości, natomiast już nie wynika zwolnienie z tego obowiązku dotyczące miejsc płatnego postoju i parkowania. A zatem doszło zarówno do nieuprawnionego powtórzenia jak też do modyfikacji regulacji ustawowych mogących prowadzić do błędnego przekonania adresata Regulaminu o bezwzględnym obowiązku uprzątnięcia chodnika położonego bezpośrednio przy jego nieruchomości, którego to bezwzględny obowiązek nie wprowadza ustawodawca przewidując od niego wyjątki.

Sąd nadto zauważa, że upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” u.p.c.g. dotyczy „uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”, a zatem nie dotyczy uprzątnięcia chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Zgodzić się należy w tym względzie ze stanowiskiem sformułowanym w sprawie II SA/Go 100/20, że „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”. Rozwijając tę myśl należy wskazać, że regulacja art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” u.p.c.g. (odpowiadająca dawnemu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „b”) może dotyczyć sytuacji, gdy np. określona część nieruchomości służy do użytku publicznego, np. na nieruchomości prywatnej jest ustanowiona służebność na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, przez co nieruchomość jest powszechnie dostępna („służy do użytku publicznego”). W delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” u.p.c.g. nie chodzi bowiem o uprzątnięcie wskazanych w tym przepisie zanieczyszczeń z terenu chodnika znajdującego się poza granicami nieruchomości (to jest uregulowane w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g.), ale chodzi o uprzątnięcie tych zanieczyszczeń z nieruchomości tego samego podmiotu, tyle że z jej części służącej do użytku publicznego.

Powyższe oznacza również, że regulacja § 8 ust. 1 Regulaminu nie wypełnia upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” u.p.c.g., zaś powtarzając i jednocześnie modyfikując w sposób istotny przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Ponadto także kwestia uregulowana w § 8 ust. 2 i 3 dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z chodników błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczenia wprawdzie mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.p.c.g., przepis ten jednak zezwalał Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. W tej kwestii wypowiedziały się sądy administracyjne, które podkreślały, że "przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 372/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 637/15, baza CBOSA). Trafnie przy tym wskazuje Prokurator, że Rada Gminy nie była upoważniona do zobowiązania właścicieli do posypywania chodnika piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości. Do właściciela należy bowiem wybranie metody usunięcia zalegającego lodu i może on w tym celu zastosować mechaniczne usunięcie zlodowacenia (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. IV SA/Po 746/14, CBOSA).

Przechodząc do kolejnego paragrafu Regulaminu należy wskazać, że w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się przepis §12 ust. 1 Regulaminu, który wskazuje: każda nieruchomość, której użytkowanie powoduje powstawanie ścieków bytowych musi być podłączona do istniejącej sieci kanalizacyjnej, a w przypadku jej braku, nieruchomość musi być wyposażona w szczelny zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków. Kwestia dotycząca obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.c.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku, gdy

budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Brak jest zatem podstaw do przenoszenia tych regulacji do Regulaminu, bowiem w granicach kompetencji przyznanej radzie gminy w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, nie zawiera się upoważnienie do powielania kwestii unormowanych w wyżej przywołanym przepisie. Natomiast ponowne regulowanie tych kwestii przez Radę Gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie jest również uprawnione wprowadzanie w akcie prawa miejscowego (§ 45 ust. 1 i 2 Regulaminu) zapisów wskazujących, że zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane tylko pod opieką osoby zdolnej do panowania na nim, a psy rasy uznawanej za agresywną oraz mieszańce tych ras należy wyprowadzać na smyczy i z założonym kagańcem. Ponadto w § 45 ust. 2 stwierdzono, że zwalnianie psa ze smyczy bez kagańca dozwolone jest w obrębie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób umożliwiający samowolne jej opuszczenie przez psa. Upoważnieniem ustawowym do uchwalenia przytoczonych zapisów był przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Z upoważnienia tego wynika, że nałożone obowiązki dotyczące właściwego utrzymania zwierząt domowych, odnosząc się mają do postępowania ze zwierzętami domowymi w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku tj. w miejscach publicznych, takich jak place publiczne, ulice, skwery czy parki. Ograniczenia wprowadzane regulaminem nie mogą natomiast obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe (zob. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz w Komentarzu do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179; zob. też wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 lipca 2020 r. sygn. II SA/Bk 196/20, baza CBOSA).

Zatem zawarty w § 45 ust. 2 Regulaminu obowiązek ogrodzenia posesji lub jej części w sposób uniemożliwiający wydostanie się zwierzęcia poza ogrodzenie, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Natomiast w zakresie § 45 ust. 1 Regulaminu należy zauważyć, że wprowadzony w tych przepisach, w przypadku psa rasy uznawanej za agresywną oraz mieszańca nakaz zakładania kagańca i wyprowadzania na smyczy jest bardziej rygorystyczny niż normy prawa wynikające z innych ustaw. W przeważającej części orzecznictwa sądów administracyjnych wyrażone zostało stanowisko, że generalny obowiązek wyprowadzania wszystkich psów na smyczy i w kagańcu, jest zbyt rygorystyczny, gdyż nie uwzględnia cech i szczególnych uwarunkowań zwierzęcia (choroby, wieku, rozmiaru, cech biologicznych, fizjologii) i może w określonych sytuacjach prowadzić do zachowań niehumanitarnych, co stanowiłoby naruszenie ustawy o ochronie zwierząt. Jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne a w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą zasadę proporcjonalności naruszać, tym bardziej, gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej restrykcyjne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Sądy administracyjne zwracają uwagę, że w przepisie art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 821) jest mowa o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z wymogiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. Natomiast z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika wyłącznie zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (vide: wyrok WSA w Białymstoku sygn. II SA/Bk 196/20 i przywołane tam orzecznictwo).

Zdaniem sądu, trafny okazał się zarzut dotyczący § 48 ust. 1 pkt 2 regulaminu stanowiącego, że na terenach wyłączonych z produkcji rolnej prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących w obrębie nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak hałas i odór. Przepis ten jest ogólnikowy, nieostry i

budzi wątpliwości interpretacyjne, co przesądza o jego wadliwości. Wkracza w materię prawa sąsiedzkiego, której dotyczy art. 144 k.c., zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Tym samym § 48 ust. 1 pkt 2 regulaminu pozostaje poza granicami upoważnienia ustawowego, w zakresie którego nie mieści się ustanawianie ograniczeń uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiedzkich (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 12 sierpnia 2020 r., II SA/Rz 266/20). Z tych samych względów za wadliwy uznać należy ten § Regulaminu, dotyczący hałasu i odoru. Wynikający z § 48 ust. 1 pkt Regulaminu domyślny nakaz reagowania przez właściciela na hałas czyniony przez zwierzę wkracza w materię uregulowaną innym aktem o randze ustawy tj. przepisem art. 51 k.w. przewidującym odpowiedzialność za zakłócanie spokoju i porządku publicznego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, podzielany przez skład orzekający w sprawie niniejszej, że w zasadzie nie jest możliwe zapewnienie przepisem prawa, by zwierzęta domowe (jakiegokolwiek) nie powodowały żadnych hałasów oraz, że nie każdy hałas wytworzony przez zwierzę domowe będzie powodował uciążliwości (por. wyrok WSA w Gdańsku z 9 stycznia 2019r. sygn. II SA/Gd 748/18). Ponadto kwestia hałasów i zapachów (odorów) z nieruchomości (immisji) uregulowana jest w art. 144 k.c. Rada uchwalając powyższy przepis wkroczyła w sposób niedozwolony w materię uregulowaną innymi ustawami.

Podobnie należało również stwierdzić nieważność § 49 regulaminu, zgodnie z którym pszczoły należy trzymać w ulach ustawionych w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Przywołanym przepisem Rada Gminy bezprawnie wkroczyła w materię uregulowaną w Kodeksie cywilnym, mianowicie w prawo własności i stosunki sąsiedzkie. Rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 k.c., przytoczonego wyżej. Nakaz ustawienia uli z pszczołami w taki sposób aby nie powodować uciążliwości, nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. W sformułowaniu "szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej" (art. 4 ust. 2 pkt 7

u.p.c.g.) nie mieści się określenie takiego sposobu posadowienia uli, aby nie było uciążliwości.

W § 50 regulaminu rada gminy ustaliła z kolei, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne, budynki użyteczności publicznej, obiekty handlowe, przemysłowe, zakłady usługowe, oczyszczalnie ścieków w Jaświłach i Dolistowie Nowym, studzienki przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych, stacje uzdatniania wody w Jaświłach, Dolistowie i Mikcinie, Zakład Gospodarowania Odpadów w Dolistowie Starym.

Zgodnie natomiast z art. 4 ust 2 pkt 8 u.c.p.g w gminach rada jest upoważniona do wyznaczenia jedynie obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (vide: Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r. II OSK 2875/18, LEX nr 2866375 , Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. II SA/Gd 837/18, LEX nr 2624909, baza CBOSA). Objęcie obowiązkiem deratyzacji i nałożenie tego obowiązku na właścicieli wszystkich budynków na terenie gminy, miejsc gromadzenia odpadów komunalnych, czy też przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych ma charakter masowy i jest naruszeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tymczasem na podstawie powyższego przepisu ustawodawca umożliwił objęcie tylko części obszaru gminy obowiązkiem przeprowadzenia deratyzacji wraz z terminami tej deratyzacji. Gdyby celem ustawodawcy było objęcie całej gminy obowiązkową deratyzacją, to wówczas nie zobowiązywano by organu stanowiącego gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, ale wprost zawarto by przepis, zgodnie z którym cały teren gminy podlega obowiązkowej deratyzacji. Konkludując należy zgodzić się ze skarżącym Prokuratorem, że tak sformułowany zapis § 50 regulaminu narusza przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w części wskazującej, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne.

Jak wyżej wykazano w odniesieniu do przepisów, których nieważność stwierdzono, zarówno zasady wypełniania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy jak i reguły wynikające z „Zasad technik prawodawczej” nie

zostały w przypadku zaskarżonego Regulaminu zachowane, a naruszenie w tym zakresie ma charakter istotny, bowiem modyfikuje w sposób nieuprawniony regulacje ustawowe. Dlatego na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) orzeczono jak w sentencji o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części kwestionowanej w skardze oraz jej rozszerzeniu.



W oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem,

St. Proszki sekretarz sądowy

Marta Marczuk