



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Grzegorz Saniewski (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Renata Owczarzak asesor WSA Katarzyna Korycka
Protokolant	starszy asystent sędziego Krzysztof Cisewski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Toruniu
na uchwałę Rady Gminy Lubicz
z dnia 29 lipca 2016 r., nr XXIV/278/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lubicz

**stwierdza nieważność § 10 ust. 1, § 10 ust. 2 zdanie 2, § 19, § 21 i § 22 załącznika
do uchwały Rady Gminy Lubicz z dnia 29 lipca 2016 r., nr XXIV/278/2016 w
sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lubicz.**



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne

od dnia 2018 -03- 29
2018 -06- 13

Bydgoszcz, dn.

Sekretarz Sądowy

WSA/wyr.1 – sentencja wyroku



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

starszy sekretarz sądowy Dominika Znanińska

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Toruniu działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2017 r., pozycja 1369 z późn. zm.), wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na uchwałę nr XXIV/278/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 29 lipca 2016 r. sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lubicz.

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

- 1) istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, poprzez powtórzenie w § 10 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały - treści przepisu zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości;
- 2) istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" poprzez powtórzenie w § 10 ust. 2 zd. drugie załącznika do zaskarżonej uchwały treści przepisu zawartego w art. 91 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku - Kodeks wykroczeń, zakazującego zanieczyszczania drogi publicznej;
- 3) istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 19 załącznika do zaskarżonej uchwały na właściciela nieruchomości posiadającego psa rasy uznanej za agresywną lub psa obronnego obowiązku wywieszenia tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości, na przykład o treści „Uwaga! Posesji pilnuje pies”, „Uwaga! Agresywny pies (psy)";

- 4) istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i zakazanie w przepisie § 21 załącznika do zaskarżonej uchwały wpuszczania zwierząt domowych do piaskownic, wprowadzania ich na place i miejsca zabaw dla dzieci, tereny basenów, kąpielisk, a także wprowadzania psów do miejsc uprawiania sportu i rekreacji, na cmentarze i do budynków użyteczności publicznej, na tereny placówek oświatowo - wychowawczych, targowiska miejskie i osiedlowe oraz innych nieruchomości, których właściciel wprowadził taki zakaz z wyjątkiem psów - przewodników osób niewidomych;
- 5) istotne naruszenie przepisów art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i powtórzenie w przepisie § 22 załącznika do zaskarżonej uchwały treści przepisu zawartego w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wskazującego na obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie sposobu postępowania z padłymi zwierzętami.

Działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku -Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Prokurator Okręgowy w Toruniu wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 10 ust. 1, § 10 ust. 2 zd. drugie, § 19, § 21 i § 22 załącznika do zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej, ewentualnie w przypadku ustalenia, że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, poprzestanie na orzeczeniu o niezgodności z prawem zaskarżonych punktów uchwały nr XXIV/278/2016 Rady Gminy Lubicz bez stwierdzania ich nieważności.

Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie organ przyznał, że jest faktem, iż 2 czy 3 przepisy z zaskarżonej przez Prokuratora uchwały - regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Lubicz, powtarzają zapisy zawarte w ustawach, przy czym znana jest organowi treść zasad techniki prawodawczej, w tym § 118 i 143, jednak w jego ocenie reguła interpretacyjna zakazująca co do zasady powtarzania przepisów innych aktów normatywnych, nie ma charakteru bezwzględного i

przestrzegana bezwzględnie bywa czasami wręcz szkodliwa z punktu widzenia ochrony interesu mieszkańca gminy, na co wskazuje przywołany przez stronę pogląd doktryny prawniczej (Ireneusz Krześnicki „Technika redagowania aktów normatywnych” Gdańsk 2008).

Organ administracji podkreślił, że wyłącznie celem czytelności zapisów uchwały, w trosce o to, aby ważna i nakładająca na obywateli szereg obowiązków uchwała była czytelna i precyzyjna, rada gminy zdecydowała się na powtórzenie i to tylko w dwóch, czy trzech przepisach, obowiązków nakładanych ustawą, a stosowny organ nadzoru – wojewoda, zrozumiał tę intencję i nie kwestionował w trybie nadzoru przedmiotowych zapisów uchwały, przekazując ją do publikacji łącznie z kwestionowanymi przez Prokuratora zapisami, przy czym – jak wskazano, podobne zapisy uchwał – powtarzających pewne zapisy ustawowe funkcjonują w dziesiątkach tego typu uchwał na terenie województwa Kujawsko - Pomorskiego i całej Polski.

Organ wyjaśnił, że należy przede wszystkim zrozumieć jakim celem ma służyć uchwała w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, bowiem chodzi w niej o to, aby mieszkaniec gminy w jednym akcie, w jednym miejscu miał zebrane swoje obowiązki w tym zakresie. Mieszkaniec gminy często pytając się o swoje obowiązki otrzymuje po prostu od pracownika urzędu gminy uchwałę wyczerpująco regulującą tę kwestię, a pracownik odpowiada tylko na ewentualne dodatkowe pytania mieszkańca. Ponadto organ podkreślił, że przedmiotowa uchwała spełnia ważną rolę profilaktyczną w zakresie bezpieczeństwa, higieny i porządku publicznego.

Organ zapytał retorycznie, czy prokurator oczekuje od pracowników urzędu, aby informowali obywateli, że oprócz zapisów uchwały powinni zapoznać się dodatkowo z kodeksem wykroczeń, ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawą o odpadach, ustawą o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i jeszcze kilkunastoma aktami prawnymi rzędu ustawowego? W tym kontekście szczególnie nietrafiony w jego ocenie jest zarzut rzekomej wadliwości § 10 ust 2 uchwały, gdyż mieszkaniec gminy ukarany grzywną przez organy porządkowe za pozostawienie na drodze przedmiotu lub zwierzęcia, w pierwszej kolejności przyszedłby z pretensjami do urzędu gminy, zarzucając niekompletność uchwały o utrzymaniu czystości w gminie oraz niekompetencję i ignorancję pracownikom urzędu gminy. Zdaniem organu w oparciu o tak ogólnie i niejednoznacznie sformułowany zarzut możnaby kwestionować niemal wszystkie zapisy uchwały - w istocie pozostawiając ją w

wersji absolutnie „szczątkowej-kadłubkowej” - zupełnie niejasnej i nieczytelnej dla zwykłego obywatela.

Niezależnie od powyższych wywodów, nawet gdyby przyjąć, iż doszło do naruszenia prawa, to w ocenie organu przedmiotowe naruszenie ma charakter nieistotny, a to oznacza zgodnie z poglądami doktryny, iż nie ma konieczności stwierdzania nieważności zaskarżonych przepisów, a tylko stwierdzenie ich niezgodności z prawem (A. Kabat w Komentarzu do art. 147 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Wolters Kluwer 2006, wywodzi taki wniosek z treści art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 22.04.2008 r., (sygn. akt IV SA/ GI 693/07) istotnie naruszają prawo w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g te przepisy podjętego aktu które pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy, a w rozpatrywanym przypadku mówimy o ewentualnej niezgodności nie z ustawą, a jedynie z aktem niższego rzędu - rozporządzeniem w sprawie technik prawodawczych.

Organ wskazał ponadto, że w wyroku WSA we Wrocławiu z 30.05.2008 r. (sygn. akt III SA/Wr 140/08) wskazano iż: *„istotnym naruszeniem prawa jest uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym”* w związku z czym jego zdaniem trudno przyjąć, iż taka sytuacja zachodzi w przypadku powtórzenia przepisu celem jedynie większej czytelności i zrozumiałości aktu miejscowego dla obywateli albo też przy wprowadzeniu przepisu próbującego chronić mieszkańców gminy, w tym dzieci przed agresywnymi rasami psów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei przepis art. 3 § 2 punkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1369; zwanej w skrócie „p.p.s.a.”) stanowi, że sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego.

Na mocy art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd nie jest związany zarzutami skargi, zaś stosowanie powyższego przepisu nie zostało wyłączone w przypadku rozpoznawania

skarg na uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1541/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako "CBOSA").

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Przeprowadzona kontrola zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wykazała, że jest ona dotknięta uchybieniami uzasadniającymi wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w zaskarżonej przez Prokuratora części.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2017 r., poz. 1289, zwanej w skrócie „u.c.p.g.”). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który to regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 4 ust. 2 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,
 - 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.

Treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy będącego aktem prawa miejscowego zgodnie z art. 94 Konstytucji RP powinna być ustanowiona na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Oznacza to konieczność ścisłego przestrzegania zakresu wynikającej z przepisu ustawy delegacji do wydania takiego aktu, dokładnego zastosowania dyrektyw wiążących lokalnego prawodawcę, a także zakaz powtarzania i modyfikowania, jak też naruszania obowiązujących przepisów ustawowych.

Biorąc pod uwagę powyższe nie budzi wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Przepis ten ściśle określa zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Regulacja powołanego przepisu art. 4 ust. 2 u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, zatem uchwalając na jego podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. przesadzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części.

W niniejszej sprawie wskazać należy, że zakwestionowane w skardze postanowienia Regulaminu świadczą o wykroczeniu przez uchwałodawcę poza zakres delegacji ustawowej w wyniku dokonania nieuprawnionej modyfikacji norm ustawowych, ustanowienia przepisów wykraczających poza zakres przyznanych kompetencji.

W przepisie § 10 ust. 1 Regulaminu (stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały) ustalono, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

Wskazany przepis został umieszczony w rozdziale 2 Regulaminu – „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, co może sugerować, że podstawą do jego ustanowienia był art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. Przepis ten w części wstępnej stwierdza, że „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości” i wymienia jako jeden z rodzajów wymagań w punkcie oznaczonym literą b) „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”. Biorąc pod uwagę treść kwestionowanego § 10 załącznika zaskarżonej uchwały należy zauważyć, że w kwestii usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych „wzdłuż nieruchomości” - a nie będących „częścią nieruchomości służącą do użytku publicznego” - wypowiada się nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., ale art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem 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. Art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje zatem kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p.g. tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa

drogowego drogi publicznej, która odpowiednio do kategorii drogi stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy (por. art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Podział obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych pomiędzy zarządców dróg publicznych a właścicieli nieruchomości przyległych do tej drogi wynika z zestawienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 5 ust. 4 u.c.p.g. (w szczególności pkt 2 ustępu 4).

Przepis § 10 został zatem ustanowiony przez radę gminy bez stosownego upoważnienia ustawowego.

Należy także zauważyć, że § 10 załącznika do zaskarżonej uchwały jedynie częściowo powtarza cytowany art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Trzeba podkreślić, że ustawodawca wprowadzając w tym przepisie obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości zdefiniował co należy rozumieć przez chodnik, którego obowiązek ten dotyczy i w jakiej sytuacji właściciel nieruchomości zwolniony jest z nałożonego obowiązku uprzątnięcia chodnika. Rada Gminy dopuściła się istotnego naruszenia zasad techniki prawodawczej nie tylko przez powtórzenie części normy zawartej w obowiązującym przepisie prawa, ale przede wszystkim przez niedopuszczalną modyfikację tej normy (pominięcie rodzaju chodnika podlegającego obowiązkowi i przesłanki zwolnienia z obowiązku w postaci istnienia miejsc płatnego postoju lub parkowania pojazdów). Zawieranie powtórzeń i modyfikacji ustawowych narusza § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Słusznie podnosi Prokurator, że zawarte w treści § 10 ust. 2 zdanie drugie załącznika do zaskarżonej uchwały uregulowanie wskazujące, iż zabrania się zgarniania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń na jezdnię, stanowi w istocie powtórzenie ustawowego zakazu, zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej, bowiem zakaz taki jest już obecny w systemie źródeł powszechnie obowiązującego prawa i określa go przepis art. 91 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, przy czym zakaz ten obwarowany jest dodatkową sankcją karną, na którą to sankcję kwestionowany przepis Regulaminu nie wskazuje.

Za nieuprawnione uznać także należy wprowadzenie w uchwale obowiązków dla właścicieli zwierząt domowych przewidzianych w § 19 załącznika do zaskarżonej uchwały poprzez nałożenie na właściciela nieruchomości posiadającego psa rasy uznanej za agresywną lub psa obronnego obowiązku wywieszenia tablic ostrzegawczych na bramach nieruchomości, na przykład o treści „Uwaga! Posesji pilnuje pies”, „Uwaga! Agresywny pies (psy)”. Przepisy u.c.p.g. upoważniły radę do

określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 u.c.p.g. z której wprost wynika, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Uregulowanie § 19 Regulaminu wskazując obowiązki właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej przekracza więc upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Zwrócić należy ponadto uwagę, że ustawodawca nie upoważnił też rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzenia psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, 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 (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11, publ. CBOSA). W związku z powyższym unormowanie zawarte w przepisie § 21 załącznika do uchwały, stanowiące, iż rada gminy wprowadza zakaz wpuszczania zwierząt domowych do piaskownic, wprowadzania ich na place i miejsca zabaw dla dzieci, tereny basenów, kąpielisk, a także wprowadzania psów do miejsc uprawiania sportu i rekreacji, na cmentarze i do budynków użyteczności publicznej, na tereny placówek oświatowo - wychowawczych, targowiska miejskie i osiedlowe oraz innych nieruchomości, których właściciel wprowadził taki zakaz z wyjątkiem psów - przewodników osób niewidomych – stanowi określenie obowiązków osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący, niż przewidział to i upoważnił radę gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., a więc w tym zakresie wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Zasadnie uznał Prokurator, że Rada Gminy bez należytej podstawy prawnej nakazała w § 22 Regulaminu, iż padłe zwierzęta domowe należy przekazać do unieszkodliwiania przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie lub dokonać pochówku na grzebowisku dla zwierząt.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że przepis art. 3 ust. 2 u.c.p.g. nakłada na gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (pkt 2 lit. c) oraz zapewniania zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (pkt 15). Materia postępowania z padłymi zwierzętami – czy szerzej zwłokami zwierzęcymi –

zawarta jest również w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r., poz. 1539, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U.UE.L. z 2009 r. nr 300, poz. 1), ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. Zauważyć trzeba, że powyższe kwestie reguluje nie tylko ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ale również ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866, z późn. zm.) – art. 22 ust. 1 i ust. 3. Przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości.

Reasumując raz jeszcze należy podkreślić, że celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza jednak w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą: *"ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw"*. Zasada proporcjonalności

pozwała wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20).

Mając zatem na względzie opisany wyżej zakres i wagę stwierdzonych naruszeń prawa, którym przypisać należy cechę istotności, Sąd uznał, że uchwała w zaskarżonej części dotknięta jest wadą nieważności. W konsekwencji, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

starszy sekretarz sądowy Dominika Znaniecka

