

ODPIS

Sygn. akt II SA/Łd 277/20

RADA MIEJSKA w RZGOWIE

wpt. 28. 05. 2021

Ilość załączników

Podpis



Wyrok jest prawomocny(e) od dnia 20. 04. 2021 r.

Postanowienie

podpis sędziego /referendarza sądowego

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący **Sędzia WSA Sławomir Wojciechowski**
Sędziowie **Sędzia WSA Magdalena Sieniuc**
 Asesor WSA Anna Dębowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 stycznia 2021 r.
sprawy ze skargi **Prokuratora Rejonowego w Pabianicach**
na uchwałę **Rady Miejskiej w Rzgowie**
z dnia **27 listopada 2019 r.** nr **XVI/160/2019**
w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów

stwierdza nieważność § 2 pkt 3, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i ust. 2, § 5, § 16 ust. 4, § 17, § 26, § 27, § 28 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:**

Sł. sekretarz sądowy
Bożena Andrzejewska
Bożena Andrzejewska

UZASADNIENIE

27 listopada 2019 r. Rada Miejska w Rzgowie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), powoływanej dalej jako: „u.s.g.”, oraz art. 4 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2010), powoływanej dalej jako: „u.c.p.g.”, podjęła uchwałę nr XVI/160/2019 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów.

W skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Prokurator Rejonowy w Pabianicach zarzucił istotne naruszenie prawa tj.: art. 40 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g.

W oparciu o powyższe zarzuty prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi prokurator zarzucił, że Rada Miejska w Rzgowie przekroczyła swoje ustawowe kompetencje. W § 2 pkt 3 i 4 powtórzyła regulację zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Brak jest podstaw do przenoszenia tych regulacji do regulaminu, bowiem w granicach kompetencji przyznanej radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. nie ma upoważnienia do powielania kwestii unormowanych w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., a ponowne regulowanie tych kwestii przez Radę Miejską w Rzgowie i powtarzanie przepisów zawartych w innym akcie prawnym stanowi istotne naruszenie prawa. Podobnie w § 3 ust. 1 regulaminu zawarto zapis o oddzielnym gromadzeniu zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. Zakaz umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami wynika wprost z regulacji art. 34 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1895 ze zm.), powoływanej dalej jako: „u.z.s.e.e.”. Skoro sam ustawodawca powołanym przepisem wprowadził wskazany zakaz, to zbędnym zabiegiem jest powielenie tego unormowania w uchwale. Z podobnych względów zbędnym jest zapis § 27 i § 28 z Rozdziału 9 Regulaminu „Obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania”. Obowiązki właściciela, posiadacza lub zarządcy nieruchomości sytuacji w tym zakresie określa art. 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 ze zm.), zaś sytuacje nadzwyczajne, takie jak wskazane w § 27 regulaminu, określa art. 33 ust. 2 pkt 1 wskazanej ustawy. Zdaniem prokuratora, § 4 regulaminu dotyczący nakładania obowiązków na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się

przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw stanowi wyjście poza granice delegacji ustawowej. Przepis art. 4 ust. 2 ani ust. 2a u.c.p.g. nie pozwala na regulowanie tej kwestii i nakładanie na obywateli dodatkowych obowiązków w zakresie ogrodzenia takiej nieruchomości, umieszczania przy jej wejściu tabliczek, wymiany piasku czy odrestaurowywania urządzeń. Regulacja § 4 regulaminu stanowi zatem przekroczenie kompetencji prawodawczych rady miejskiej. Regulacja zawarta w § 5 regulaminu jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Nie można uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym sprzed nieruchomości błotem, śniegiem, lodem, itp. mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Przepis ten zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątania błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca gromadzenia uprzątniętych opadów atmosferycznych. Uzasadniając zarzut nieważności dotyczący § 16 ust. 4 regulaminu, prokurator powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17. Nadto prokurator stwierdził, że wyjście poza delegację ustawową stanowi również treść § 17 ust. 2 regulaminu.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie w całości.

W uzasadnieniu organ administracji podniósł, że skarżący w sposób niewłaściwy wskazał podstawę prawną w skardze, zarzucając uchwale istotne naruszenie prawa. Wojewoda nie stwierdził, aby uchwała zawierała postanowienia sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa ani naruszeń prawa, które powinny skutkować stwierdzeniem nieważności postanowień prawa miejscowego. Uchwała została podjęta po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Zarzut, że zaskarżona uchwała zawiera przepisy regulujące sprawy wykraczające poza ustawowe upoważnienie oraz zarzut powtórzenia w niej przepisów u.c.p.g. oraz innych ustaw jest nieuzasadniony. Argumenty skarżącego nie znajdują odzwierciedlenia w regulacjach zawartych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rzgów, stanowiącym załącznik do zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że sprawę niniejszą rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ 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. 1842 ze zm.), powoływanej dalej jako: „ustawa

o COVID-19". Zgodnie z tym przepisem przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. poz. 1758 ze zm.) w § 1 ustaliło, że obszarem, na którym wystąpił stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazanie rodzajów obszarów, na których obowiązują dodatkowe ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii obejmujący powiaty nastąpiło w wykazie będący załącznikiem do rozporządzenia.

W okolicznościach niniejszej sprawy należy stwierdzić wypełnienie się warunków określonych w art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy o COVID-19, akcentując w szczególności realne zagrożenie epidemiologiczne dla zdrowia uczestników postępowania występujące na terenie miasta Łodzi będącego siedzibą tutejszego sądu oraz brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z powodów technicznych. Zgodnie ze wskazaną regulacją brak jest podstaw do uzależnienia rozpatrzenia sprawy od zgody lub sprzeciwu strony. Niemożliwy jest bowiem do przewidzenia termin, w którym mogłoby nastąpić rozpatrzenie sprawy na rozprawie (por. postanowienie NSA z 5 listopada 2020 r., II FSK 1745/18).

Stosowne zarządzenie zostało wydane przez Przewodniczącego Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi 29 grudnia 2020 r., o czym zawiadomiono skarżącego i organ administracji. Jednocześnie poinformowano strony o możliwości złożenia pisma zawierającego stanowisko i ewentualnego uzupełnienia argumentacji.

W dalszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, poddaje tak określonej kontroli administracji publicznej także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego. 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.). Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala w całości lub w części (art. 151 p.p.s.a.).

Wyjaśnić należy, że podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy wyznaczają przepisy u.s.g. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/07, publ. OSS 1988, nr 3, poz. 79 oraz wyrok NSA z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95). Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź naruszenie przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło (vide: M. Stahl, Z. Kmiecik „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny” w: Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-1023). O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996, nr 3, poz. 90; z 26 lipca 2012 r., I OSK 679/12 i I OSK 997/12).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zatem konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji

czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. (art. 91 ust. 1 zd. drugie u.s.g.). Organem nadzoru jest natomiast z mocy art. 86 u.s.g. wojewoda. Nadzór nad działalnością gminną sprawuje on na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Stosownie do treści art. 93 ust. 1 u.s.g., wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, nie jest dopuszczalne po upływie ustawowego terminu 30 dni od dnia ich doręczenia. Upływ tego terminu nie wyłącza jednak badania legalności takiej uchwały lub zarządzenia. Wojewoda może bowiem zaskarżyć je do sądu administracyjnego, który dokona ich kontroli co do zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 p.p.s.a. Okoliczność, że w niniejszej sprawie organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego i nie wniósł skargi do sądu administracyjnego nie oznacza jeszcze zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Wskazane w art. 94 ust. 1 u.s.g. ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności uchwały (upływ jednego roku od dnia jej podjęcia) nie obejmuje aktów prawa miejscowego.

Podstawę prawną udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowi natomiast art. 8 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim wypadku przysługują im prawa strony. Podkreślić należy, że w świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zasadność tej decyzji nie podlega ocenie organu administracji, którego działanie lub bezczynność zakwestionował prokurator. O tym, czy udział prokuratora w konkretnym postępowaniu jest potrzebny, decyduje więc sam prokurator. Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego.

Prawo wniesienia przez prokuratora skargi na akt prawa miejscowego nie jest ograniczone żadnym terminem, a zwłaszcza terminem wynikającym z art. 53 § 3 p.p.s.a.

Wyjaśnić także należy, że nawet zmiana lub uchylenie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji tego utrata mocy obowiązującej uchwały, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej skargi i nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przy ocenie zgodności z prawem uchwały należy bowiem wziąć pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej podejmowania. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., W 5/94, a także wyroki NSA: z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04; z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07; z 1 września 2010 r., I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10). Dopiero stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek od chwili jej wydania.

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 RP).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty te z mocy art. 41 ust. 1 u.s.g. są uchwalane w formie uchwał.

W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, powinna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takie regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie

prorowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. 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 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2114/11). Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z 8 kwietnia 2008 r., II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 lipca 2011 r., II SA/Wr 300/11). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 118 zasad techniki prawodawczej – stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/07). W orzecznictwie wskazuje się także, że chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego regulaminu, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegółwiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego. 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 (por. wyrok NSA z 24 października 2018 r., II OSK 2498/16).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w u.c.p.g. Przepis art. 4 ust. 1 u.c.p.g. ustawy stanowi, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepis art. 4 ust. 1 u.c.p.g. oraz art. 89 u.s.g., wskazują na konieczność współdziałania określonych organów przy wydawaniu rozstrzygnięć uzależnionych od zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania ich przez inny organ. Do takich rozstrzygnięć, o jakich mowa w art. 89 u.s.g., należy uchwalanie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które winno być poprzedzone opinią inspektora sanitarnego. Nie budzi jednak wątpliwości, że organ inspekcji sanitarnej nie rozstrzyga samodzielnie żadnych kwestii, a jedynie jest organem opiniującym, współuczestniczącym w toczącym się postępowaniu legislacyjnym. Uzgadnianie projektów uchwał organów samorządu terytorialnego mieści się w zakresie zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej z zakresu zdrowia publicznego, wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 59 ze zm.), których realizacja ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Sam fakt sporządzenia opinii o projekcie regulaminu, nie oznacza jeszcze jednak, że opinia taka ma charakter wiążący dla rady gminy przy podejmowaniu uchwały. Opinia taka stanowi bowiem jedynie wymóg formalny pozwalający radzie na uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Okoliczność, że zaskarżona uchwała została pozytywnie zaopiniowana przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego nie oznacza zatem jeszcze, że zaskarżona uchwała jest zgodna z prawem.

Zakres regulacji regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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.

W myśl art. 4 ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie: wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów (pkt 1); postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne (pkt 2); określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące (pkt 3); określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady (pkt 4); określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny (pkt 5).

Wyliczenie w art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. elementów regulaminu ma charakter wyczerpujący. Upoważnienie to nie daje radzie gminy podstaw do stanowienia regulaminu zawierającego postanowienia, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. oraz pomijania kwestii, które winny być w nim obligatoryjnie uregulowane. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. określa bowiem obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, lecz użył pojęcia „regulamin określa” (por. wyroki NSA: z 9 września 2014 r., II OSK 654/14; z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12; z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17; wyroki WSA: w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., II SA/GI 465/14; w Poznaniu z 23 października 2013 r.,

IV SA/Po 748/13). Poza tym regulamin, jako akt prawa miejscowego, musi zawierać normy generalne, a takiego charakteru nie mają wypowiedzi programowe.

Podkreślić w tym miejscu należy, że niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny, o czym stanowi art. 10 ust. 10 ust. 2a u.c.p.g. Postępowanie w tych sprawach toczy się według przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 10 ust. 3 u.c.p.g.). Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera staranne i jednoznaczne sformułowanie nałożonych w regulaminie obowiązków oraz nieprzekraczanie przy tym przez radę delegacji ustawowej i niepowtarzanie przepisów zamieszczonych w ustawach lub w aktach wykonawczych, a zwłaszcza ich modyfikowania.

W ocenie sądu, zasadny okazała się zarzut prokuratora dotyczący § 2 pkt 3 regulaminu, w którym nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie niezasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Obowiązek ten jednakże wynika wprost z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który stanowi, że 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 niezasadniona, 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. Niewykonanie tego obowiązku stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny, co wynika wprost z art. 10 ust. 2 u.c.p.g. stanowiącego, że kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny. Nałożenie w regulaminie dodatkowo takiego samego obowiązku powoduje wykreowanie w regulaminie wykroczenia (art. 10 ust. 2a u.c.p.g.), które ustawodawca przewidział już w ustawie, a w konsekwencji możliwość zbiegu odpowiedzialności na podstawie u.c.p.g. i regulaminu za ten sam czyn. Wskazać również należy, że zgodnie z art. 5 ust. 7 u.c.p.g., w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. Wykonywanie tej decyzji,

stosownie do treści art. 5 ust. 9, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.). Z powyższej regulacji wynika, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych wynika wprost z przepisów u.c.p.g. Nałożenie powyższego obowiązku w regulaminie, stanowi nieuprawnione powtórzenie regulacji ustawowej. Brak wykonania powyższego jest zabezpieczony przymusem egzekucyjnym i stanowi wykroczenie określone w art. 10 ust. 2 u.c.p.g. Nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 2 pkt 3 regulaminu obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych jest więc podjęte bez podstawy prawnej (por. wyroki: WSA w Krakowie z 21 listopada 2014 r., II SA/Kr 1459/14; NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17).

Zdaniem sądu, trafny okazał się zarzut dotyczący § 3 ust. 1 regulaminu, w którym zawarto obowiązek poddania sortowaniu powstających na obszarze nieruchomości odpadów komunalnych w celu oddzielnego gromadzenia, przed ich zgromadzeniem na terenie nieruchomości w pojemnikach lub workach na odpady: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych, bioodpadów, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych akumulatorów i zużytych ogniw i baterii (przenośnych, samochodowych, przemysłowych), mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, zużytych opon. Wynikający z tego przepisu obowiązek oddzielnego gromadzenia zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego odpowiada wynikającemu wprost z art. 34 u.z.s.e.e. zakazowi umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami. Skoro sam ustawodawca powołanym przepisem wprowadził zakaz umieszczania zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami, którego konsekwencją jest konieczność oddzielnego gromadzenia tego rodzaju odpadów, to chybionym i zupełnie zbędnym zabiegiem jest powielenie tego unormowania w uchwale (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17). Dodać należy, że umieszczanie wbrew zakazowi określonymu w art. 34 u.z.s.e.e. zużytego sprzętu łącznie z innymi odpadami stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny (art. 95 w związku z art. 98 u.z.s.e.e.). Nałożenie w regulaminie tak określonego

obowiązku powoduje wykreowanie w regulaminie wykroczenia (art. 10 ust. 2a u.c.p.g.), które ustawodawca przewidział już w ustawie, a w konsekwencji możliwość zbiegu odpowiedzialności na podstawie art. 34 w związku z art. 95 u.z.s.e.e. i regulaminu za ten sam czyn.

Zasadnie prokurator zarzucił, że w § 4 ust. 1 i 2 regulaminu rada przekroczyła delegację ustawową nakładając na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw i place zabaw dla dzieci, określone w tych przepisach obowiązki. W § 4 ust. 1 regulaminu nałożono bowiem na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, obowiązek:

- 1) ogrodzenia placu zabaw, na którym znajduje się piaskownica lub ogrodzenia samej piaskownicy w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczające przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek;
 - 2) umieszczenia przy każdym wejściu na teren ogrodzony, o którym mowa w pkt 1 tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt oraz informacji o zarządcy wraz z numerem telefonu;
 - 3) wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia piasku odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających;
 - 4) odrestaurowanie urządzeń znajdujących się na placu zabaw co najmniej raz na 5 lat.
- Z kolei w § 4 ust. 2 regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się place zabaw dla dzieci obowiązek utrzymania znajdujących się tam urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym.

Z art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. nie wynika kompetencja rady gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości tego rodzaju obowiązków (por. wyroki WSA w Poznaniu z 18 lutego 2016 r., IV SA/Po 1043/15; z 29 czerwca 2016 r., IV SA/Po 63/16). Z pewnością nie można utożsamiać obowiązku „ogrodzenia placu zabaw w sposób zapewniający dzieciom bezpieczną zabawę oraz wykluczający przedostawanie się zwierząt mogących zanieczyścić piasek”, „umieszczenia przy każdym wejściu na teren ogrodzony tabliczki informującej o zakazie wprowadzania zwierząt oraz informacji o zarządcy wraz z numerem telefonu” „wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia piasku odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających”, „odrestaurowania urządzeń znajdujących się na placu zabaw”

z określoną częstotliwością – „co najmniej raz na 5 lat”, „utrzymania znajdujących się na placach zabaw urządzeń służących do zabawy dzieci w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym” z obowiązkiem „usuwania innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”, jak też „realizacją innych obowiązków określonych w regulaminie”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że takie uregulowanie wykracza poza delegację ustawową i nosi znamiona zachowania dowolnego, ponadustawowego (por. wyroki: WSA w Gliwicach z 9 lipca 2014 r., II SA/GI 258/14; WSA w Krakowie z 5 listopada 2013 r., II SA/Kr 946/13; WSA we Wrocławiu z 4 września 2013 r., II SA/Wr 289/13; WSA w Łodzi z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14; z 16 września 2015 r., II SA/Łd 386/15; NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17). W szczególności wyjaśnić wypada, że upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku a nie właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw i place zabaw dla dzieci. Podstawy do nałożenia tego rodzaju obowiązków w regulaminie nie może także stanowić art. 5 ust. 1 u.c.p.g. W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mieści się także wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu niewątpliwie nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13; z 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po 784/13; WSA w Łodzi z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14; z 8 lipca 2015 r., II SA/Łd 404/15; WSA we Wrocławiu z 6 czerwca 2014 r., II SA/Wr 153/14). Poza tym zaznaczyć należy, że omawiana regulacja w istocie sprowadza się do określenia zasad korzystania z placów zabaw dla dzieci, w sytuacji gdy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wprowadzać regulacji polegających na określeniu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, gdyż kwestie te winna określać uchwała podjęta w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 u.c.p.g. (por. wyrok WSA w Łodzi z 4 listopada 2015 r., II SA/Łd 690/15). Wskazać przy tym należy, że wprost z art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wynika ciążący na właścicielu, posiadaczu lub zarządzającym nieruchomością obowiązek

utrzymywania jej w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności usuwania odchodów zwierząt z nieruchomości. Sposób zredagowania § 4 ust. 1 i ust. 2 regulaminu również wskazuje, że regulacja ta obejmuje swoim zakresem nie tylko tereny przeznaczone do wspólnego użytku, służące do użytku publicznego, ale również nieruchomości prywatne, a tym samym ingeruje w wykonywanie prawa własności, do czego brak jest upoważnienia ustawowego w u.c.p.g. Zawarty w § 4 ust. 2 regulaminu obowiązek utrzymywania urządzeń służących do zabawy dzieci „w należytej czystości i estetyce oraz właściwym stanie technicznym” jest nadto zbyt ogólny i nieprecyzyjny (por. wyrok NSA z 26 marca 2019 r., II OSK 1160/17).

Sąd także podziela stanowisko prokuratora co do przekroczenia przez radę delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. poprzez uregulowanie zawarte w § 5 regulaminu. W § 5 regulaminu nałożono bowiem na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego polegającego na:

- 1) uprzątnięciu po opadach atmosferycznych powstałego: błota, śniegu, lodu z powierzchni chodników (od granicy nieruchomości do krawędzi chodnika) oraz posypanie piaskiem chodnika;
- 2) uprzątnięciu błota, śniegu, lodu poprzez złożenie na skraju chodnika w taki sposób by nie spowodować zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów oraz umożliwiającym posprzątnięcie przez służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię;
- 3) uprzątnięciu z miejsc i w sposób wyżej wymieniony piasku i soli stanowiących pozostałości po zabiegach związanych z zimowym utrzymaniem dróg;
- 4) uprzątnięciu poprzez ich usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości.

Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika, że regulamin może precyzować wyłącznie szczegółowe zasady dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednocześnie art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wprost zobowiązuje właścicieli nieruchomości wyłącznie do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości i precyzuje, że 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. Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia

chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z wydzielonych krawężnikiem lub oznakowaniem poziomym torowisk pojazdów szynowych, znajdujących się na terenie gminy, należy do obowiązków przedsiębiorców użytkujących te torowiska (art. 5 ust. 3 u.c.p.g.). Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.c.p.g. do obowiązków zarządcy drogi należy pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej (pkt 2) oraz uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (pkt 3). Z kolei w myśl art. 5 ust. 5 u.c.p.g. obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w ust. 1-4 należą do gminy. Do obowiązków gminy należy także uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli gmina pobiera opłaty z tytułu postoju lub parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku (art. 5 ust. 5 u.c.p.g.). Kwestia obowiązku uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników uregulowana zatem została przepisami rangi ustawy. W § 5 regulaminu nie uwzględniono sytuacji określonej w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a więc gdy na chodniku położonym bezpośrednio przy granicy nieruchomości jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Wskazanie konkretnego sposobu usuwania zanieczyszczeń z chodników także nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Ponadto przepis art. 5 u.c.p.g. precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku. Wśród nich brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., odesłań do obowiązków dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie upoważniają rady do wskazania sposobu, w jaki ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie, czy też częstotliwości uprzątnięcia (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 22 października 2015 r., IV SA/Po 372/15; WSA w Łodzi z 29 października 2015 r., II SA/Łd 637/15; WSA w Kielcach z 27 lipca 2015 r., II SA/Ke 572/15; WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2015 r., II SA/GI 1169/14; WSA w Łodzi z 10 marca 2020 r., II SA/Łd 17/20). Co więcej, niewykonanie przez właściciela nieruchomości obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. stanowi określone w art. 10 ust. 2 u.c.p.g. wykroczenie. Nałożenie w regulaminie dodatkowo obowiązku obejmującego swoim zakresem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., tak jak to ma miejsce w tym wypadku, powoduje wykreowanie w regulaminie

wykroczenia (art. 10 ust. 2a u.c.p.g.), które ustawodawca przewidział już w ustawie, a w konsekwencji możliwość zbiegu odpowiedzialności na podstawie u.c.p.g. i regulaminu za ten sam czyn. Dodatkowo wskazać trzeba, że niewykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. upoważnia, zgodnie z art. 5 ust. 7 u.c.p.g., wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku. Wykonywanie tej decyzji, zabezpieczone jest przymusem egzekucyjnym (art. 5 ust. 9 u.c.p.g.).

Brak jest też upoważnienia ustawowego do określenia sposobu, czasu realizacji obowiązku oczyszczania chodników i innych części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń w taki sposób jak to uczyniono w § 5 regulaminu, tzn.: „po opadach atmosferycznych”, przez „posypanie piaskiem”, „złożenie na skraju chodnika w taki sposób by nie spowodować zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów oraz umożliwiającym posprzątanie przez służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię”. Stanowisko takie powszechnie prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki: WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2015 r., II SA/GI 1169/14, WSA w Poznaniu z 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14; WSA w Łodzi z 25 września 2013 r., II SA/Łd 413/13; WSA w Łodzi z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14; WSA w Kielcach z 27 lipca 2015 r., II SA/Ke 572/15; WSA w Warszawie z 22 lipca 2020 r., IV SA/Wa 729/20).

Poza zakresem delegacji ustawowej jest też określony w § 5 pkt 4) regulaminu obowiązek usuwania nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że nałożenie obowiązków w powyższym zakresie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. (por. wyroki WSA w Krakowie z 21 listopada 2014 r., II SA/Kr 1459/14; WSA w Olsztynie z 17 września 2013 r., II SA/OI 368/13; WSA w Bydgoszczy z 29 października 2008 r., II SA/Bd 633/08 oraz WSA w Poznaniu z 12 grudnia 2013 r., IV SA/Po 784/13). Ustawa uprawnia wprowadzić radę gminy do określania zasad utrzymania czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jednakże okapy, rynny, dachy, gzymsy i inne części elewacji budynków nie stanowią części nieruchomości służących do użytku publicznego, nawet wówczas gdy usytuowane są nad terenami powszechnie dostępnymi (por. wyroki WSA w Gliwicach z 16 stycznia 2014 r., II SA/GI 1198/13 WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 listopada 2013 r., II SA/Go 869/13). Poza tym kwestia ta została w wystarczającym stopniu uregulowana w art. 61 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.:

Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.), zgodnie z którym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (por. wyrok WSA w Łodzi z 17 marca 2015 r., II SA/Łd 1196/14). Naruszenie tego obowiązku stanowi określone w art. 91a ustawy Prawo budowlane wykroczenie. Taki sposób określenia obowiązku, jak w § 5 pkt 4 regulaminu, powoduje zatem wykreowanie w regulaminie wykroczenia (art. 10 ust. 2a u.c.p.g.), które ustawodawca przewidział już w ustawie, a w konsekwencji możliwość zbiegu odpowiedzialności na podstawie art. 91a ustawy Prawo budowlane i regulaminu za ten sam czyn.

Sąd za uzasadniony uznał zarzut prokuratora dotyczący regulacji zawartej w § 16 ust. 4 regulaminu. W przepisie tym rada nałożyła na właściciela nieruchomości obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furty wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę domowe mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Sposób sformułowania tego przepisu wskazuje, że nałożony w nim obowiązek dotyczy właścicieli nieruchomości również prywatnych, nieprzeznaczonych do wspólnego użytku. Przy czym obowiązek ten został nałożony na wszystkich właścicieli nieruchomości, na których utrzymywane są zwierzęta „mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego” niezależnie od tego, czy są oni jednocześnie osobami utrzymującymi takie zwierzęta.

Z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., dotyczącego dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, wynika, że każdy z tych obowiązków odnosi się do osób utrzymujących zwierzęta domowe w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących zwierzęta domowe lub będących tylko właścicielami nieruchomości, na których są takie zwierzęta utrzymywane przez inne osoby (por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o czystości i porządku

w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Potwierdza to art. 3 ust. 2 pkt 13 u.c.p.g., który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Regulacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnia zatem rady do ingerowania w prawo własności w ten sposób. Powyższe świadczy o przekroczeniu delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy. Co więcej, delegacja ustawowa określona w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. odnosi się wyłącznie do zwierząt domowych, których definicję legalną zawarto w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.) i przez które rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Upoważnienie to nie odnosi się do zwierząt nieudomowionych, nawet, jeżeli są one utrzymywane w charakterze zwierząt domowych. Dlatego też fakt, że niektóre osoby traktują niektóre zwierzęta jako zwierzęta domowe nie zmienia tego, że co do zasady nie są one przeznaczone do trzymania w domu i spełniania funkcji zwierząt domowych, tj. trzymany dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa ludzi i dla zaspokajania potrzeb emocjonalnych człowieka. Tymczasem sposób sformułowania w § 16 ust. 4 regulaminu obowiązku oznakowania nieruchomości nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy dotyczy on wszelkich zwierząt „mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego” utrzymywanych na terenie nieruchomości, czy też wyłącznie zwierząt domowych w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt. Nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na osoby przebywające na terenie gminy egzekwowlany obowiązek nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości, na których są utrzymywane zwierzęta domowe „mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego” stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale również zasady proporcjonalności (por. wyroki: WSA w Olsztynie z 12 marca 2019 r., II SA/OI 123/19; WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2016 r., IV SA/Po 622/16; z 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 1056/15; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 14 czerwca 2018 r., IV SA/Po 431/18; z 12 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 163/20; WSA w Gdańsku z 17 czerwca 2020 r., II SA/Gd 377/20; z 15 stycznia 2020 r., II SA/Gd 435/19; z 11 grudnia

2019 r., II SA/Gd 383/19 z 20 listopada 2019 r., II SA/Gd 392/19; WSA w Warszawie z 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 89/20; WSA we Wrocławiu z 26 sierpnia 2020 r., II SA/Wr 311/20; WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2016 r., II SA/Bk 788/15; z 4 czerwca 2020 r., II SA/Bk 179/20; WSA w Gdańsku z 26 czerwca 2020 r., II SA/Gd 424/19).

Uzasadniony okazał się również zarzut dotyczący przekroczenia delegacji ustawowej w § 17 ust. 2 regulaminu stanowiącego, że w przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, placówek handlowych lub gastronomicznych. Zdaniem sądu, w przepisie tym rada gminy w sposób nieuprawniony ograniczyła wynikające z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1172 ze zm.) uprawnienia osób niepełnosprawnych. Zgodnie z tym przepisem osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych. Jedynym warunkiem skorzystania z tego uprawnienia jest wyposażenie psa asystującego w uprząż oraz posiadanie przez osobę niepełnosprawną certyfikatu potwierdzającego status psa asystującego i zaświadczenia o wykonaniu wymaganych szczepień weterynaryjnych (art. 20a ust. 4 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Pies asystujący to odpowiednio wyszkolony i specjalnie oznaczony pies, w szczególności pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym (art. 2 pkt 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych).

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest trafny pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych 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 całkowitego zakazu „wstępu” zwierząt do określonych miejsc, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych niż gminne (por. np. wyroki WSA w Poznaniu: z 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 789/13; z 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14; z 7 października 2015 r., IV SA/Po 576/15; z 17 grudnia 2015 r., IV SA/Po 824/15).

Sposób sformułowania § 17 ust. 2 regulaminu poza tym wskazuje, że wystarczającym do wprowadzenia zakazu wprowadzania psów lub „innych zwierząt” do wymienionych w nim obiektów jest wyłącznie „oznakowanie” nieruchomości przez jej właściciela. Nie sprecyzowano jednak, na czym to „oznakowanie” miałoby polegać i co miałoby stanowić jego podstawę. Z § 17 ust. 2 regulaminu nie wynika także jednoznacznie, czy oprócz psów przepis ten dotyczy „innych zwierząt” domowych nie będących psami, czy też „innych zwierząt” w ogóle, w tym zwierząt, których nie można uznać za domowe.

Nadto przeprowadzona przez sąd kontrola § 17 w ramach art. 134 p.p.s.a. wykazała, że w § 17 ust. 1 regulaminu rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe i w sposób nieuzasadniony ograniczyła swobodę poruszania się poprzez wskazanie, że „na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a psy należące do rasy dużych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i kagańcu”. Ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie 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 (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g.). Obowiązki te muszą pozostać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 77 k.w. kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany (§ 1). 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). Chodzi tu o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Z ustawy o ochronie zwierząt wynika obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia (art. 5). W art. 9 ust. 2 ustawa o ochronie zwierząt wprowadza zakaz trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący

u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu oraz określa, że długość uwięzi nie może być krótsza niż 3 m. Przy czym w art. 4 pkt 14 ustawa ta określa, że pod pojęciem „uwięzi” rozumie się wszelkie urządzenia mechaniczne krępujące swobodę ruchów zwierzęcia, w zakresie możliwości przemieszczania się ponad ustalony zakres, jak też niektóre urządzenia do kierowania ruchami zwierzęcia w sposób zamierzony przez człowieka. W art. 10a ust. 3 ustawa o ochronie zwierząt wprowadza natomiast zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przy czym w myśl art. 10a ust. 4 tej ustawy zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Ustawa o ochronie zwierząt określa zatem warunki trzymania zwierząt domowych na uwięzi. Jedyny zakaz dotyczący puszczania psów obejmuje jedynie brak możliwości ich kontroli i oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Przy czym ustawa o ochronie zwierząt nie określa rodzajów terenów, na których możliwe jest puszczanie psów i nie wprowadza rozróżnienia na „psy należące do rasy psów dużych” i pozostałe. Dodać należy, że zgodnie z art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze, np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. 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. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia

dla otoczenia. Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, jego opiekuna bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, powinny odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nieuwzględniające specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki, naruszają tę zasadę, zwłaszcza gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt (por. wyroki NSA: z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15 oraz wyroki: WSA w Kielcach z 16 listopada 2017 r., II SA/Ke 703/17; WSA w Gdańsku z 24 lipca 2019 r., II SA/Gd 62/19; WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. powinna uwzględniać zatem powyższe zasady oraz okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15).

Z § 17 ust. 1 regulaminu wynika, że nie przewiduje on wyjątków od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a „psów należących ras psów dużych” – „na smyczy i w kagańcu” wynikających ze specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia czy fizjologii psów. Tymczasem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Niewątpliwie właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności (por. wyrok WSA w Łodzi z 12 sierpnia 2020 r., II SA/Łd 44/20). Tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., narusza przepisy ustawy o ochronie zwierząt, art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020 r., II SA/Bk 150/20).

Przepis § 17 ust. 1 regulaminu zawiera również niedookreślone pojęcie „psy ras dużych”. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na osoby przebywające na terenie gminy egzekwowlany obowiązek nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego

prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Zdaniem sądu, zasadne okazały się też zarzuty dotyczące § 27 i § 28 regulaminu, w których unormowano kwestie związane z deratyzacją.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy jest wyłącznie ustawowo uprawniona do wyznaczania w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Tymczasem zgodnie z § 27 regulaminu w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, Burmistrz Rzgowa w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, określi w zarządzeniu obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia. Jednak z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w regulaminie zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. w związku z art. 18 ust. 1 u.s.g. Rada gminy nie ma zatem możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu, czyli w tej sprawie Burmistrza Rzgowa. Oznacza to, że dokonana przez radę gminy swoista subdelegacja obowiązku na burmistrza nie ma ustawowego unormowania (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10; wyrok WSA w Kielcach z 27 maja 2015 r., II SA/Ke 572/15). Ponadto należy pamiętać, że deratyzacja miejsc przebywania zwierząt lub miejsc przechowywania i przetwarzania zwłok zwierzęcych wymaga wydania rozporządzenia przez powiatowego lekarza weterynarii, stanowiącego akt prawa miejscowego, wojewodę lub ministra właściwego do spraw rolnictwa zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 1 pkt 7, art. 46 ust. 3 pkt 7 i art. 61 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1967 ze zm.). Zgodnie z art. 85aa ust. 1 pkt 16 i art. 85b ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt nieprzeprowadzenie deratyzacji wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 45 ust. 1 pkt 7 i art. 46 ust. 3 pkt 7 miejsc przebywania zwierząt i miejsc przechowywania lub przetwarzania zwłok zwierzęcych, produktów lub pasz podlega karze pieniężnej wymierzonej w drodze decyzji administracyjnej. Zasadnie prokurator w skardze wskazał, że w sytuacjach nadzwyczajnych podstawę przeprowadzenia deratyzacji może stanowić art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Zgodnie z tym przepisem państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nakazać przeprowadzenie deratyzacji nieruchomości lub pomieszczeń. Poza tym określenie

„w przypadku wystąpienia populacji gryzoni” jest pojęciem nieostrym i niedookreślonym, pozwalającym na różnorodne interpretacje.

Z kolei w § 28 regulaminu określono, że koszt przeprowadzenia deratyzacji ponosi właściciel nieruchomości (ust. 1). Właściciel nieruchomości umożliwia przeprowadzenie kontroli w zakresie sposobu i skuteczności działań deratyzacyjnych (ust. 2). Uregulowanie to wykracza poza upoważnienie ustawowe. Jak już wyżej wskazano, przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. daje radzie gminy upoważnienie wyłącznie do wyznaczania regulaminem obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Nie może zatem stanowić podstawy do obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami przeprowadzenia deratyzacji oraz nałożenia obowiązku umożliwienia przeprowadzenia kontroli w zakresie sposobu i skuteczności działań deratyzacyjnych nieruchomości (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 9 października 2013 r., IV SA/Po 725/13 i z 21 listopada 2013 r., IV SA/Po 549/13; WSA w Olsztynie z 17 września 2013 r., II SA/OI 368/13; WSA we Wrocławiu z 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 424/07; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 marca 2013 r., II SA/Go 47/13 i z 11 kwietnia 2013 r., II SA/Go 170/13).

Wskazać przy tym należy, że naruszenie ustawowej kompetencji może mieć miejsce nie tylko w sytuacji jej przekroczenia, ale również nie wykonania jej w pełnym zakresie. Obowiązkiem rady gminy było określenie w uchwale obszaru podlegającego deratyzacji z jednoczesnym określeniem terminu jej przeprowadzenia. Przeprowadzona przez sąd, w ramach art. 134 p.p.s.a., kontrola pozostałych przepisów zawartych w Rozdziale 9 regulaminu „Obszary obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia” wykazała, że regulacja zawarta § 26 nie stanowi prawidłowego wykonania delegacji ustawowej. W § 26 ust. 1 regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzania w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż dwa razy w roku (wiosna, jesień), deratyzacji na terenie nieruchomości. W § 26 ust. 2 regulaminu określono, że deratyzację przeprowadza się środkami dostępnymi w handlu w sposób zgodny z zaleceniami producenta. W § 26 ust. 3 regulaminu nałożono obowiązek oznakowania i zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich miejsc wyłożenia środków deratyzacyjnych. Jak już wyżej wskazano, art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie obejmuje jednak aspektu podmiotowego poprzez wprowadzenie zapisu, że to właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji. Zakres obowiązków właścicieli nieruchomości określa bowiem ustawa. Nałożenie obowiązku deratyzacji na właścicieli nieruchomości w § 26 ust. 1 regulaminu jest więc wyrazem ewidentnego przekroczenia delegacji ustawowej. Nadto z § 26 regulaminu

wynika, że obowiązkiem deratyzacji zostały objęte wszystkie nieruchomości na terenie gminy, co pozostaje w sprzeczności z przepisem kompetencyjnym, który wymaga wskazania w regulaminie konkretnych obszarów podlegających obowiązkowi deratyzacji. Sąd podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie pogląd, że zakładając racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w omawianym przepisie, było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Wobec tego brak określenia w regulaminie obszarów podlegających deratyzacji oraz nałożenie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości, stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki: NSA z 28 listopada 2019 r., II OSK 2875/18; WSA w Łodzi z 16 września 2015 r., II SA/Łd 386/15; z 20 marca 2018 r., II SA Łd 89/18; WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13; WSA w Poznaniu z 16 grudnia 2013r., II SA/Po 916/13; WSA w Olsztynie z 7 kwietnia 2011 r., II SA/OI 145/11 WSA w Łodzi z 24 września 2020 r., II SA/Łd 334/20). Nie mieści się również w delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. określenie w § 26 ust. 2 regulaminu, jakimi środkami należy przeprowadzać deratyzację i w jaki sposób oraz nałożenie w § 26 ust. 3 regulaminu obowiązku oznakowania i zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich miejsc wyłożenia środków deratyzacyjnych.

Mając powyższe na uwadze sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:

St. sekretarz sądowy

Bożena Andrzejewska
Bożena Andrzejewska