



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA	Anna Klotz (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA	Joanna Janiszewska-Ziołek
	sędzia WSA	Grzegorz Saniewski
Protokolant	starszy sekretarz sądowy	Elżbieta Brandt

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Bydgoszcz Południe w Bydgoszczy
na uchwałę Rady Gminy Białe Błota
z dnia 26 marca 2019 r. nr RGK.0007.47.2019
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność § 6 ust. 4, § 12, § 14 pkt 1, 2 i § 17 zaskarżonej uchwały,
2. oddala skargę w pozostałej części.



Stwierdza się, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne
od dnia 2020 -10- 1 6

Bydgoszcz, dn. 2020 -11- 7 6
Sekretarz Sądowy

[Signature]

Na oryginalne właściwe podpis,
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński



Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Bydgoszcz – Południe w Bydgoszczy wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwałę Rady Gminy Białe Błota z 26.03.2019r. nr RGK.0007.47.2019 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białe Błota w zakresie §3 pkt 2, § 5 pkt 4, §12, §14 pkt 1 i 2 i §17 pkt 1 ww. uchwały.

Skarżący zarzucił:

- istotne naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji RP z 2.04.1997 r., art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r., poz. 2010) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019r. poz. 506), polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i nałożeniu na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, podczas gdy zapis ustawy wskazuje na szerszy krąg adresatów normy tj. na właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej;
- istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, art. 5 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie w zw. z §118 i §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenie w § 5 ust 4 zaskarżonej uchwały brzmienia art. 5 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w części, że „pojemniki do zbierania odpadów utrzymuje się należyłym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”;
- istotne art. 7 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zobowiązanie w §12 uchwały właścicieli nieruchomości do ograniczania ilości powstawania odpadów komunalnych min. poprzez świadomy wybór produktów, wielokrotne używanie produktów i opakowań, zagospodarowanie odpadów biodegradowalnych i unikanie produktów „nadmiernie” opakowanych;
- istotne naruszenie art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i nałożeniu obowiązku na posiadacza psa do wyprowadzania psa na smyczy,

a przypadku rasy uznanej za agresywną dodatkowo w kagańcu oraz dopuszczalność zwalniania psa z uwięzi pod warunkiem, że odbywa się to w miejscu mało uczęszczanym przez ludzi i sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, podczas gdy materia zachowywania środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określona w art. 77 kodeksu wykroczeń i dotycząca zwalniania psa z uwięzi, o której mowa w art. 10a ust. 3 ustawy z 21.08.1997 o ochronie zwierząt nie wymaga spełniania tak rygorystycznych środków ostrożności;

- istotne naruszenie art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej i zaniechaniu sprecyzowania w § 17 ust. 1 jakie obszary zabudowane podlegają obowiązkowej deratyzacji.

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

W udzielonej odpowiedzi na skargę organ wyjaśnił, że omyłkowo w skardze wskazano § 5 pkt 4, zamiast § 6 pkt 4. Oświadczył, że wskazane w skardze istotne naruszenia prawa zostaną uwzględnione w przygotowywanym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Białe Błota.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 147 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej powoływanej jako "ppsa") w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej powoływanej jako "usg"), sąd administracyjny tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 ppsa.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że zapowiedź podjęcia przez Radę Gminy Białe Błota uchwały ze skutkiem, że zaskarżona obecnie uchwała z 26.03.2019r. utraci moc w zaskarżonej części nie oznacza, że skarga, w której wniesiono o stwierdzenie nieważności uchwały obowiązującej przez cały czas w obrocie prawnym, jest bezprzedmiotowa.

Uchylenie zaskarżonego aktu po wniesieniu skargi nie czyni postępowania zainicjowanego taką skargą bezprzedmiotowym, z uwagi na odmiennność skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały następuje ze względu na wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść do obrotu prawnego. W takiej sytuacji następuje przez stwierdzenie nieważności aktu jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. Takiego skutku nie wywiera natomiast uchylenie kwestionowanej uchwały z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.08.2005 r., sygn. akt OSK 1290/04, z 27.09.2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, z 1.09.2010 r., sygn. akt I OSK 368/10, z 4.11.2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10).

Mając na uwadze powyższe oraz zapowiedź zmian w przepisach zaskarżonej uchwały przez organ, Sąd stwierdził, że w sprawie nie zaistniała podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ppsa w związku z jego bezprzedmiotowością i dokonał merytorycznej kontroli zaskarżonego aktu w zakresie zarzutów skargi.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 usg uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Z art. 91 ust. 4 usg wynika, że nieistotne naruszenie prawa nie skutkuje nieważnością uchwały. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się przykładowo naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Podstawę wydania zaskarżonej uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 usg oraz art. 4 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm. poz. 1629) – dalej jako : „ucpg”, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei w myśl art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Bezsporne w przedmiotowej sprawie jest, że uchwała Rady Gminy w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Białe Błota jest aktem prawa miejscowego .

Stanowisko to zostało ugruntowane w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1953/08).

Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc akt wydawany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 usg), oznacza, że Rada Gminy Białe Błota, uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego, nie mogła wykraczać poza granice upoważnienia określone w art. 4 ucpg.

Z treści art. 94 Konstytucji RP wynika, że każdy akt prawa miejscowego winien być oparty na ustawie upoważniającej i nie przekraczać zakresu upoważnienia. Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie więc akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Takimi aktami niższego rzędu są akty prawa miejscowego w stosunku do ustaw jako aktów wyższego rzędu. W konsekwencji więc, organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego, zobligowany jest do podjęcia tego aktu w granicach upoważnienia zawartego w ustawie i zgodnie z treścią ustawy. Obliguje do tego także konstytucyjna zasada praworządności określona w art. 7 Konstytucji RP w świetle, której organy władzy publicznej

zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W związku z powyższym za niezgodne z normą upoważniającą należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przepisie upoważniającym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte aktem wydanym na podstawie normy upoważniającej, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w nim przepisów sprzecznych z ustawą (jak też z innymi aktami wyższego rzędu). Powyższa konstatacja wynika tak z istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, dalej powoływanego również jako "rozporządzenie"), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zawarte w tym akcie dyrektywy określają podstawowe zasady tworzenia poprawnej legislacji. Te zaś wyraźnie stanowią, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia) oraz nie powtarza się w nim przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia).

W świetle powyższych kryteriów oceny legalności przedmiotowej uchwały, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, w przeważającej części podzielił podniesione w skardze zarzuty i uznał, że zaskarżone zapisy § 6 ust. 4, §12, §14 pkt 1 i 2 i §17 zaskarżonej uchwały należy wyeliminować z obrotu prawnego, jako istotnie

naruszające prawo.

Wyjaśnić również należy, że w skardze Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały. Analiza treści opisu zarzutu skargi, jej uzasadniania oraz treści samej uchwały prowadzi do wniosku, że Skarżący wskazał na naruszenie § 6 ust. 4, a nie § 5 pkt 4 zaskarżonej uchwały, ponieważ zgodnie z opisem zarzutu to § 6 ust. 4 aktu stanowi, że „Pojemniki do zbierania odpadów utrzymuje się w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”.

Odnosząc się do treści zaskarżonych przepisów należy stwierdzić, że w § 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Skład Sądu nie podziela stanowiska Skarżącego, że regulacja powyższej treści wypacza sens obowiązku ustawowego nałożonego na właścicieli nieruchomości.

Zauważyć należy, że Regulamin na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Wskazanie jako podmiotu zobowiązanego właścicieli, którzy posiadają części nieruchomości użytkowane publicznie ma za zadanie zapewnienie wymagań w zakresie czystości, ale i bezpieczeństwa.

Regulacja art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg dotyczy odrębnego zakresu wymogów niż te określone w art. 5 ust. 1 pkt 4 ucpg. Obowiązek utrzymania czystości i porządku skierowane do właścicieli nieruchomości w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy polega na tym, że 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.

Teren chodników położonych wzdłuż nieruchomości jest pojęciem węższym od wskazanej w uchwale części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Wobec powyższego regulacja § 3 pkt 2 Regulaminu nie wprowadza wypaczenia art. 5 ust. 1 pkt 4 ucpg, ponieważ dotyczy innego terenu użyteczności publicznej, niż została określona w tym przepisie.

Na zasadzie ogólnych postanowień, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ucpg dotyczy wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Chodzi zatem o wszystkie tereny użyteczności publicznej, nie tylko te zwarte w pasie drogowym. Pojęcie właściciela należy rozumieć szeroko, poprzez regulację zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ucpg. Przez właścicieli nieruchomości - rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Z powyższego powodu należało oddalić skargę w zakresie zarzutu dotyczącego § 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały, ponieważ nie doszło do nieuprawnionej modyfikacji normy ustawowej w tym przepisie.

Kolejny z kwestionowanych przepisów aktu prawa miejscowego, § 6 ust. 4, stanowi, że pojemniki do zbierania odpadów utrzymuje się w należytym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Na podstawie art. 4 ust 2 pkt 2 i 2a ucpg Rada Gminy została uprawniona do określenia szczegółowych zasad utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym oraz miejsc gromadzenia odpadów, a także warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Przepis ten zawiera termin niedookreślony „należytym”, przez co jest niezrozumiały dla adresatów normy, czym narusza powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte w załączniku do rozporządzenia określającego sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych.

W §12 zaskarżonej uchwały postanowiono, że właściciele nieruchomości powinni kierować się zasadami zmierzającymi do ograniczenia ilości powstawania odpadów komunalnych poprzez:

- 1) świadomy wybór produktów pod kątem ilości i zawartości;
- 2) wielokrotne używanie produktów i opakowań;
- 3) zagospodarowanie odpadów ulegających biodegradacji poprzez kompostowanie na terenie nieruchomości;
- 4) unikanie produktów „nadmiernie” opakowaniowych.

Należy zwrócić uwagę, że zarówno ucpg, jak i ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r., poz. 992) nie wprowadzają obowiązku uregulowania w akcie prawa miejscowego zasad, którymi powinni kierować się właściciele nieruchomości w celu ograniczania ilości powstawania odpadów komunalnych.

Normy prawne mają za zadanie wyznaczanie określonych zachowań, gdyż ich podstawowym celem jest skuteczne oddziaływanie na zachowania społeczne, mają zatem charakter dyrektywalny - nakazują/zakazują określone postępowania, bądź wyznaczają określoną sferę do swobodnej decyzji adresata, ewentualnie wskazują na powinność konkretnego zachowania, natomiast nie formułują postulatów, zaleceń czy sugestii określonych działań, jakkolwiek niejednokrotnie ich leksykalne sformułowanie może przybierać taką formę. Dekodowanie znaczenia wypowiedzi sformułowanych z użyciem wieloznacznego wyrażenia "powinni" rodzi trudności, a w konsekwencji prowadzi do niepożądaney wieloznaczności. Trzeba mieć na uwadze sankcjonowanie normatywnych wzorów zachowania wyrażonych w przepisach prawnych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1179/18). Stanowi to także naruszenie zasad techniki prawodawczej zawartych w rozporządzeniu „Zasad techniki prawodawczej”.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność § 12 zaskarżonej uchwały.

W §14 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że psy należy prowadzić na smyczy, a psy ras uznawanych za agresywne oraz ich mieszańce dodatkowo w kagańcu (ust. 1). Zwolnienie ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i pod warunkiem sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem (ust. 2).

Zdaniem Sądu wskazanymi regulacjami w zaskarżonej uchwale wykroczone poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg oraz nałożono na adresatów norm obowiązki zbyt rygorystyczne, bez uwzględnienia zasady proporcjonalności (bez zastosowania środków adekwatnych i proporcjonalnych do celu regulacji) i specyficznych cech danego zwierzęcia. W ocenie Sądu generalny obowiązek wyprowadzania wszystkich psów na smyczy (w tym chorych, niedołącznych itp.), a psów należących do ras uznawanych za agresywne lub ich mieszańców jeszcze w kagańcu, oraz dopuszczenie zwalniania psów i zwierząt domowych z uwięzi "wyłącznie" w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi, może w określonych sytuacjach prowadzić – wbrew stanowisku organu stanowiącego - do

działań niehumanitarnych, gdyż regulacje te nie uwzględniają cech i innych szczególnych uwarunkowań zwierzęcia (w tym choroby, wieku, rozmiaru). Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa/zwierzęcia domowego, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia uchwały nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Pogląd ten został utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z 13.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok NSA z 27.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15; wyrok WSA w Kielcach z 19.12.2017 r., sygn. akt II SA/Ke 748/17; wyrok WSA w Poznaniu z 30.06.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 61/16 - dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Zauważyć należy, że w art. 77 Kodeksu wykroczeń mówi się o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z wymogiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. Ponadto zaznaczyć należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1840) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zdaniem Sądu środki ostrożności wprowadzone §14 pkt 1 i 2 uchwały są bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane wskazanymi ustawami. Z powyższych względów Sąd uznał przedmiotowe regulacje za nadmierne, niejasne i niedookreślone w zakresie określenia „miejsca mało uczęszczane”, nieuwzględniające specyficznych sytuacji dotyczących danego zwierzęcia, jego cech biologicznych, potrzeb, wieku, stanu zdrowia, fizjologii, a także nieproporcjonalne, bardziej rygorystyczne niż przewidziane w ustawie, i tym samym wykraczające poza cel określony w art. 4 ust. 2 pkt 6 ucp, co uzasadniało stwierdzenie nieważności tych przepisów.

W § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, że wyznacza się zabudowane obszary gminy Białe Błota, jako obszary podlegające obowiązkowi przeprowadzania deratyzacji.

Odnosząc się do kwestii deratyzacji, wskazać należy, że w ramach przyjętych rozwiązań Rada Gminy wskazała w ust. 1, że deratyzacji podlegają zabudowane

obszary gminy Białe Błota, w ust. 2 w zw. z ust. 1 określiła terminy deratyzacji. Zauważyć należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ucp, upoważnia radę gminy do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ucp, wprost wymaga „wyznaczania obszarów” podlegających obowiązkowej deratyzacji. W ocenie Sądu celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie zaś tak jak uczyniono to w § 17 ust. 1 Regulaminu, do objęcia tym obowiązkiem wszystkich obszarów zabudowanych na terenie gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2017, sygn. akt VIII SA/Wa 157/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10.08.2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 265/17). Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich zabudowanych nieruchomości (całego zabudowanego obszaru na terenie gminy), ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji. Tymczasem w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ucp, wyraźnie stanowi się zarówno o terminie deratyzacji, jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji (tj. konkretnie, kazuistycznie, precyzyjnie wskazanych obszarach na terenie gminy, które ze względu na określone okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji). Z powyższych względów Sąd uznał, że przepis § 17 ust. 1 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej, i w konsekwencji stwierdził jego nieważność. Stwierdzenie ważności powyższego przepisu uzasadnia usunięcie z obrotu prawnego również ust. 2 dotyczącego ustalenia terminów, skoro nie wyznaczono obszarów deratyzacji gminy.

W tym stanie rzeczy, mając na względzie opisany wyżej zakres i wagę stwierdzonych naruszeń prawa, Sąd uznał, że zaskarżone przez Prokuratora przepisy: §6 ust. 4, §12, §14 pkt 1 i 2 i §17 ww. uchwały dotknięte są wadą nieważności. W konsekwencji, na podstawie art. 147 § 1 ppsa, Sąd orzekł o stwierdzeniu ich nieważności. Sąd nie podzielił skargi w części dotyczącej przepisu § 3 pkt 2 uchwały i działając na podstawie art. 151 ppsa skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy


Jakub Jagodziński