



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1473

### WYROK NR II SA/WR 346/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 stycznia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Adam Habuda

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 stycznia 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie  
na uchwałę Rady Miejskiej Bielawy  
z dnia 30 października 2019 r. nr XVI/146/2019  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielawa

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:**

**- § 5 ust. 3 we fragmencie: „pod warunkiem że: 1) naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska;**

**2) odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi”;**

**- § 5 ust. 4;**

**- § 7 ust. 1 pkt 4;**

**- § 9 pkt 1;**

**- § 10 ust. 2 we fragmencie: „oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z 30 X 2019 r. (nr XVI/146/2019) Rada Miejska Bielawy przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielawa (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019r., poz. 6338, ze zm.) – dalej jako „uchwała”.

W § 2 pkt 2 uchwały postanowiono, że: „*Właściciele nieruchomości realizują obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez:*

(...)

2) *niezwłoczne usunięcie lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszorstniającym, np. piaskiem,*”.

W § 4 pkt 1 uchwały postanowiono: „*Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dopuszcza się jedynie:*

1) *w miejscach o utwardzonym podłożu, uniemożliwiającym przedostanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych,*”.

Według § 5 ust. 3 i 4 uchwały:

„3. *Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolona jest w garażach lub na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości pod warunkiem że:*

1) *naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska;*

2) *odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi.*

4. *Dokonywanie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi nie może stwarzać uciążliwości dla współwłaścicieli nieruchomości, na których dokonuje się napraw oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości.*”

Zgodnie zaś z § 7 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz ust. 2 i 3 uchwały:

„1. *Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, należy:*

1) *usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, jezdniach, chodnikach, ścieżkach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzonych placach, itp.,*

(...)

4) *wyprowadzanie psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy; zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela,*

(...)

2. *Na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach powinny być zaopatrzone w skuteczne środki zabezpieczające takie jak: smycz, kaganiec, klatka itp.*

3. *Zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem.*”

Według § 9 pkt 1 uchwały: „*Dopuszcza się utrzymywanie drobiu na nieruchomościach z zabudową jednorodziną, w przypadku spełnienia przez osobę utrzymującą drób następujących warunków:*

1) *utrzymywanie drobiu w taki sposób, aby nie powodowało to uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości jak na przykład: hałas, odór (smród, fetor), zanieczyszczenie terenu itp.*”

Zgodnie z § 10 ust. 2 uchwały: „2. *Deratyzacja na terenie nieruchomości powinna być przeprowadzona co najmniej raz w roku, w okresie od 1 listopada do 30 listopada oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości.*”

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanych przepisów wniósł Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie (dalej jako „skarżący”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w powołanym wyżej

zakresie, to jest: § 2 pkt 2, § 4 pkt 1, § 5 ust. 3 i 4, § 7 ust. 1 pkt 1 i 4 orz ust. 2 i 3, § 9 pkt 1, § 10 ust. 2 uchwały.

W skardze zarzucono naruszenie:

- 1) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010) – dalej jako „UCPG” w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 r., poz. 713) - dalej - „USG”, w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej - „Konstytucja RP” w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej - „ZTP”, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 2 pkt 2 uchwały obowiązku niezwłocznego usunięcia lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszorstniającym, np. piaskiem, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c UCPG, uprawnia tylko do nałożenia obowiązku uprzątnięcia lodu, a nie posypywania go materiałem uszorstniającym;
- 2) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG, w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i dopuszczenie w § 4 pkt 1 uchwały mycia pojazdów samochodowych, poza myjniami, jedynie w miejscu o utwardzonym podłożu, uniemożliwiającym przedostawanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG nie uprawnia do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;
- 3) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zezwolenie w § 5 ust. 3 uchwały na naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, jedynie w garażach i na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG nie uprawnia do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;
- 4) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ograniczenie w § 5 ust. 4 uchwały możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, tylko do takich, które nie stwarzają uciążliwości dla współwłaścicieli nieruchomości, na których dokonuje się napraw oraz dla właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości sąsiednich, co stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 144 Kodeksu cywilnego;
- 5) art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku stanowiącego powtórzenie regulacji art. 144 i art. 145 Kodeksu wykroczeń;
- 6) art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dot. obowiązek;
- 7) art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji i użycie w § 7 ust. 2 uchwały nieprecyzyjnego określenia „zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku”, co skutkuje niepewnością na kogo wskazany obowiązek jest nałożony;
- 8) art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP i art. 5 ustawy z 21 VIII 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638), dalej - „UOZ”, poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 7 ust. 2 uchwały na utrzymujących zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego

użytku, obowiązek zaopatrzenia ich w skuteczne środki zabezpieczające i uzależniając ten obowiązek tylko od wystąpienia wskazanej cechy u zwierzęcia, a pomijając inne jego cechy;

9) art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 uchwały, na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, obowiązek wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy; zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela, zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, podczas gdy jest to powtórzenie i modyfikacja regulacji prawnej art. 10a ust. 3 UOZ;

10) art. 4 ust. 2 pkt 7 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 9 pkt 1 uchwały obowiązku utrzymywania drobiu na nieruchomościach z zabudową jednorodzinną w taki sposób, aby nie powodowało to uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenie terenu, itp., podczas gdy jest to powtórzenie regulacji z art. 144 Kodeksu cywilnego;

11) art. 4 ust. 2 pkt 8 UCPG w zw. z art. 40 ust. 1 USG w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 ZTP, poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 10 ust. 2 uchwały obowiązku deratyzacji również każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 8 UCPG obliguje organ do określenia terminów deratyzacji, a nie warunków, które aktualizują obowiązek deratyzacji.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Bielawy (dalej jako „organ”) wniosła o oddalenie skargi podnosząc, że naruszenie przepisów ZTP nie daje wystarczającej podstawy do stwierdzenia istotnego naruszenia prawa.

Pismem procesowym z 27 VIII 2021 r. skarżący wniósł o rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym.

Organ, poinformowany o wniosku oraz treści art. 119 ppsa, nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi ma treść art. 4 ust. 2 UCPG (naturalnie w wersji na dzień podjęcia kwestionowanej skargą uchwały). Przepis ten określa bowiem szczegółowo materię, jaka może zostać uregulowana w akcie wykonawczym w postaci regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: „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”.

Z całą pewnością niedopuszczalna jest ekstensywna wykładnia upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, tak więc jakiegokolwiek wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego przesądza o istotnej wadliwości aktu wykonawczego. Jak bowiem wynika z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i „w granicach upoważnień” zawartych w ustawie.

Biorąc pod uwagę określony w art. 4 ust. 2 UCPG zakres upoważnienia należy stwierdzić, że nie ma podstaw do kwestionowania § 2 pkt 2 uchwały, obligującej właścicieli do niezwłoczne usunięcie lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszorstniającym, np. piaskiem. Sąd ma świadomość rozbieżności orzecznictwa w tej kwestii (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 26 XI 2020 r., VIII SA/Wa 381/20 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 28 IX 2021 r., II SA/Wr 337/21 – CBOSA). W ocenie Sądu w składzie orzekającym ustawodawca upoważniając organ mocą art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c UCPG do uregulowania m.in. zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego miał na względzie także zapewnienie możliwości bezpiecznego poruszania się na terenach służących do użytku publicznego. „Uprzątnięcie” to bowiem doprowadzenie czegoś do porządku. Pojęcie to nie może być interpretowane w oderwaniu od celu normy, w której zostało użyte. Sąd zwraca uwagę, że nie zawsze jednak istnieje możliwość osiągnięcia tego celu, poprzez samo usunięcie śniegu i skucie lodu. W przypadku np. gołoledzi jedyną możliwością usunięcia zagrożenia i doprowadzenia nieruchomości do porządku jest właśnie posypanie powierzchni oblodzonej materiałem uszorstniającym. Dlatego też nie można uznać, że tego rodzaju regulacja narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c UCPG.

Sąd nie dopatrył się również naruszenia prawa w postanowieniach zawartych w § 4 pkt 1 uchwały, w myśl którego mycie pojazdów samochodowych poza myjniami dopuszcza się jedynie w miejscach o utwardzonym podłożu, uniemożliwiającym przedostanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych. Należy zaznaczyć, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG w uchwale określa się zasady dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Chodzi przy tym o warunki, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi były dopuszczalne i nie zagrażały środowisku (zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 VI 2021 r., IV SA/Wa 523/21 i wyrok WSA we Wrocławiu z 28 IX 2021 r., II SA/Wr 337/21 – CBOSA). W ocenie Sądu tego rodzaju warunek nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa własności nieproporcjonalne do celu jakiemu ma on służyć. Regulacja porządkowa mająca przeciwdziałać przedostawaniu się do gruntu i wód ścieków wytworzonych podczas mycia pojazdu koreluje zarówno z celem uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku jak i z ogólnymi obowiązkami właścicieli w zakresie podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej lub zbiornika bezodpływowego. Kwestionowanym w skardze regulacjom nie można przeciwstawiać uprawnień właścicielskich wynikających z art. 140 Kodeksu cywilnego.

W szczególności nie są one wystarczające do uznania uprawnienia właściciela nieruchomości do mycia pojazdu na trawniku.

Nie przekonuje również argumentacja skargi kwestionująca § 5 ust. 3 *in princ.* uchwały. Ze skargi nie wynika, w jakim zakresie skarżący dopatrył się w tej regulacji nieuprawnionego ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości. Z kwestionowanego przepisu wynika, że naprawa pojazdów poza warsztatami możliwa jest w garażach lub na wydzielonych i utwardzonych powierzchniach, pod warunkiem, że nie spowoduje ona zanieczyszczenia środowiska, zaś odpady będą zagospodarowane zgodnie z przepisami. Sąd w składzie orzekającym podziela wyrażane już w orzecznictwie stanowisko, że wskazanie, że mycie i naprawa pojazdów ma się odbywać na wydzielonej i utwardzonej części nieruchomości jest dookreśleniem, na jakich szczegółowych warunkach istnieje możliwość wykonywania ww. czynności, tak więc nie ma podstaw do stwierdzenia w tym zakresie naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 XII 2018 r., II SA/Bd 1198/18 – CBOSA). Zastrzeżenia jednak budzi ta część regulacji z § 5 ust. 3 uchwały, która formułuje w dwóch punktach dodatkowe warunki wykonywania napraw, czyli że: 1) naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska; 2) odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi. Są to jednak warunki wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Nie ma zatem podstaw do wprowadzania tego rodzaju obowiązków mocą uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 UCPG. Z tych samych powodów nie można zaakceptować regulacji z § 5 ust. 4 uchwały. W myśl bowiem art. 144 Kodeksu cywilnego, właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kwestia ewentualnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie została zatem uregulowana na poziomie ustawowym, przez co nie można uznać, że mieści się ona w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d UCPG.

Oceniając zgodność z prawem regulacji z § 7 uchwały dotyczącej obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG w regulaminie utrzymania czystości i porządku określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przeprowadzając ocenę uregulowanego w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, to nie można zgodzić się z zarzutem skargi, by w jakikolwiek sposób powtarzał on lub kolidował z regulacją ustawową z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Jak wynika z art. 145 Kodeksu wykroczeń, penalizuje on czyn polegający na zanieczyszczeniu lub zaśmiecaniu miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności drogi, ulicy, placu, ogrodu, trawnika lub zieleńca. Powołany przepis sankcjonuje więc wyłącznie czyn polegający na zanieczyszczeniu lub zaśmiecaniu. Nie reguluje natomiast kwestii postępowania z ewentualnymi zanieczyszczeniami. Regulacja z § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, nakładająca obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń, nie może być więc postrzegana jako dotycząca materii uregulowanej w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Tym bardziej w jakimkolwiek stopniu nie nawiązuje ona do wykroczenia z art. 144 Kodeksu wykroczeń, według którego kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depte trawnik lub zieleńce w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Odnosząc się zaś do zarzutu nieprecyzyjności użytego w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały pojęcia „zanieczyszczenia”, to tego rodzaju zarzut nie jest uzasadniony. Z obowiązującego systemu prawnego nie sposób wyprowadzić normy zakazującej organom stanowiącym akty prawa miejscowego stosowania tego rodzaju rozwiązań legislacyjnych. Sąd zwraca uwagę, że sama nieostrość (niedookreśloność) pojęcia użytego w przepisie prawa nie stanowi automatycznie o naruszeniu przez prawodawcę postulatu określoności prawa

(wyprowadzanego z zasady państwa prawa - art. 2 Konstytucji RP). Chodzi tu raczej o przypadki, gdy sposób sformułowania przepisu jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją (zob. np. postanowienie TK z 27 IV 2004 r., P 16/03 oraz wyroki TK z 16 XII 2003 r., SK 34/03 i z 28 VI 2005 r., SK 56/04). Tymczasem w okolicznościach sprawy pojęcie „zanieczyszczeń” spowodowanych przez zwierzęta ma swoje potoczne i oczywiste konotacje znaczeniowe. Sąd podkreśla, że stopień określoności konkretnych regulacji podlegać musi każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (tak wyrok TK z 29 III 2010 r., K 8/08). Biorąc zaś pod uwagę stany faktyczne, które zaskarżona uchwała uwzględnia w obrębie wprowadzonych zakazów i ograniczeń trudno przyjąć, by zastosowanie kwestionowanego zwrotu miało charakter nieuzasadniony i wykluczało możliwość racjonalnej interpretacji.

Odnośnie do regulacji zawartej w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, to przewiduje ona generalny nakaz wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku na smyczy wskazując zarazem pewne wyjątki od tego nakazu. Tego rodzaju nakaz musi być rozpatrywany nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 UCPG ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy z 21 VIII 1997 r. o ochronie zwierząt – Dz.U. z 2020 r., poz. 638). Sąd podziela utrwalone już w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu 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 (zob. np.: wyrok NSA z 13 IX 2012 r., II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 X 2019 r., II SA/Kr 808/19 – publ. CBOSA). Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy czy też w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17 XI 2015 r., II OSK 618/14 – publ. CBOSA). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowane jest zaś niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 Kodeksu wykroczeń). W ocenie tutejszego Sądu w świetle powyższych uwag z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Analogicznie należy ocenić wprowadzony w przedmiotowej regulacji wyjątek, który wprawdzie zezwala na prowadzenie psa bez smyczy ale tylko w miejscach niezamieszkałych. Przepis z §7 ust. 1 pkt 4 uchwały wychodzi więc z nieakceptowalnego założenia, że w miejscach publicznych każdy pies (bez różnic osobniczych) poruszać się może wyłącznie na smyczy, co wskazuje na istotne naruszenie powołanych wyżej przepisów.

Oceniając prawidłowość regulacji z § 7 ust. 2 i 3 uchwały, nakazującej zaopatrzenie zwierząt domowych stwarzających zagrożenie na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku w skuteczne środki zabezpieczające i wyprowadzanie ich wyłącznie przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór

nad zwierzęciem, to nie można zgodzić się z zarzutami skargi kwestionującymi prawidłowość tego rodzaju nakazów. Przede wszystkim z przyczyn wskazanych już wyżej nie można zgodzić się z zarzutem nieprecyzyjności wyrażenia „zwierzęta stwarzające zagrożenie” oraz niepewności co do adresata takiej normy. Adresat normy jest tu oczywisty i jest nim właściciel zwierzęcia. Zaś właściciel zwierzęcia powinien znać jego cechy i zachowania osobnicze. Nie występuje tu też sprzeczność z zasadą humanitarnego traktowania zwierząt. Okoliczność posiadania zwierzęcia „stwarzającego zagrożenie” dla osób przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku uzasadnia zastosowanie wobec niego „skutecznego środka zabezpieczającego”. Tak samo nie można się zgodzić z argumentacją skargi, że obowiązek wyprowadzania zwierząt domowych w jakikolwiek sposób koliduje z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Powołany przepis zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Dotyczy ona zatem „puszczania psów”, a więc pozostawiania ich poza kontrolą. Tymczasem § 7 ust. 3 reguluje kwestię „wyprowadzania zwierząt domowych”. Ma więc on odmienny zakres przedmiotowy i koncentruje się na konieczności odpowiedniego doboru przez właściciela osoby wyprowadzającej zwierzę.

W skardze zasadnie natomiast zakwestionowano § 9 pkt 1 uchwały, który uzależnia możliwość utrzymywania drobiu od braku uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich. W myśl bowiem art. 144 Kodeksu cywilnego, właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kwestia ewentualnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie została zatem uregulowana na poziomie ustawowym, przez co nie można uznać, że mieści się ona w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 UCPG, zgodnie z którym w regulaminie określa się wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Tak samo należy podzielić zarzut skargi dotyczący regulacji z § 10 ust. 2 uchwały, która stanowi, że deratyzacja na terenie nieruchomości powinna być przeprowadzona co najmniej raz w roku, w okresie od 1 listopada do 30 listopada oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości. Zgodnie bowiem z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 UCPG, organ upoważniony był wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Wbrew jednak wnioskowi zawartemu w skardze regulacja z § 10 ust. 2 uchwały naruszała prawo jedynie we fragmencie nakazującym przeprowadzenie deratyzacji na bieżąco w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości.

Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził nieważność § 5 ust. 3 we fragmencie, § 5 ust. 4, § 7 ust. 1 pkt 4, § 9 pkt 1 i § 10 ust. 2 we fragmencie na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 ppsa.