



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3920

### WYROK NR II SA/WR 544/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lutego 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie  
na uchwałę Rady Miejskiej w Piławie Górnej  
z dnia 30 marca 2022 r. nr XXXVIII/208/2022  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piława Górna

**stwierdza nieważność § 3 ust. 2, § 7 ust. 2 i § 8 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXVIII/208/2022 z dnia 30 marca 2022 r. zmienioną na mocy uchwały nr XXXIX/208/22 z dnia 28 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Piławie Górnej przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piława Górna (dalej Regulamin, uchwała).

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Dzierżonowie (dalej jako skarżący, Prokurator) w skardze do tutejszego Sądu zarzucił, że § 3 ust. 2 Regulaminu, § 7 ust. 2 Regulaminu i § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu istotnie naruszają prawo, i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanych przepisów.

Zdaniem Prokuratora:

1) § 3 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: „Naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi są dopuszczalne na nieruchomości tylko wtedy, gdy nie są uciążliwe dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich, nie powodują zanieczyszczenia środowiska, w szczególności zanieczyszczenia powierzchni gleby oraz wód. Powstałe odpady powinny być gromadzone w pojemnikach do tego przeznaczonych” poprzez to, że zezwala na naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi na nieruchomości tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 888, dalej także jako ucpg) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z § 134 i § 135 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako ztp).

Istotne naruszenie polega na przekroczeniu delegacji ustawowej i zezwoleniu na naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi na nieruchomości tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ucpg nie uprawnia do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości, które ukształtowane są odmiennie w art. 144 k. c. Zgodnie z przepisami dopuszczalne jest takie użytkowanie nieruchomości, które skutkuje pewną uciążliwością dla sąsiadów, jednak uciążliwość ta nie może przekroczyć wskazanego w przepisie k. c. poziomu, podczas gdy przepis Regulaminu dopuszcza tylko takie naprawy, które nie powodują żadnej uciążliwości;

2) § 7 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: „Właściciel psa zobowiązany jest do poddawania psa obowiązkowym szczepieniom ochronnym” istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z § 134 i § 135 ztp poprzez to, że powtarza obowiązek szczepienia psa, który wynika z art. 56 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;

Istotne naruszenie polega na nałożeniu obowiązku na właściciela psa, podczas gdy przepis ustawy wiąże obowiązek z posiadaczem psa. Ponadto przepis prawa miejscowego stanowi powtórzenie przepisu ustawy, co jest niedopuszczalne w państwie prawa.

3) § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu w brzmieniu: „Zwierzęta gospodarskie mogą być utrzymywane na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jeśli spełnione zostaną następujące warunki: 1) zwierzętom zostaną zapewnione odpowiednie warunki bytowe i sanitarne; prowadzona hodowla nie będzie powodować uciążliwości, w szczególności zapachowych dla użytkowników, współużytkowników oraz użytkowników terenów sąsiadujących” istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w związku z § 134 i § 135 ztp.

Istotne naruszenie polega na przekroczeniu granic delegacji ustawowej, ponieważ art. 4 ust. 2 pkt 7 ucpg nie uprawnia do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości, które są ukształtowane odmiennie w art. 144 k. c. Dopuszczalne jest takie użytkowanie nieruchomości, które skutkuje pewną uciążliwością dla użytkowników nieruchomości sąsiednich, podczas gdy zaskarżony przepis dopuszcza utrzymywanie zwierząt na przedmiotowych terenach tylko, gdy hodowla nie powoduje żadnej uciążliwości.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Rada argumentuje, że stanowiąc o uciążliwości wynikającej z napraw samochodów miała w intencji

nie zakazanie żadnej dolegliwości, ale tylko dolegliwości przekraczającej pewną przeciętną miarę. Wyjaśnia, że przepis Regulaminu dotyczący obowiązku szczepień pełni w zasadzie funkcję informacyjną, przypominającą o obowiązku szczepienia wynikającego z innych przepisów prawnych. Natomiast uciążliwość wynikająca z utrzymywania zwierząt gospodarskich powinna być rozumiana jako przekraczająca przeciętną miarę, nie zaś żadna dolegliwość.

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

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego - o czym stanowi art. 4 ust. 1 ucpg - regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Piława Górna.

Skargę wniósł prokurator, któremu art. 8 § 1 p. p. s. a. udziela kompetencji do wniesienia skargi, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują prokuratorowi prawa strony.

Sprawę rozpoznano w trybie uproszczonym ze względu na wniosek Rady i brak przeciwnego żądania ze strony przeciwnej.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p. p. s. a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została bezpośrednio powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Wynika to z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

W konsekwencji, wnioskując na zasadzie przeciwności, skoro nieistotne naruszenie prawa nie powoduje nieważności, to nieważnością skutkuje naruszenie prawa w stopniu istotnym.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako Trybunał) mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie Trybunału z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Załasiński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 11 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. Grzegorz Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz,

Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS). Jedyne w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOIS).

Adaptując poczynione uwagi do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przepisy zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie mogą być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, CBOIS).

Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ucpg regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi.

Należy podkreślić, że wyliczenie z art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący (zamknięty, enumeratywny) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 ucpg. Nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, CBOIS).

Regulacje uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu.

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kreuje zasadę praworządności i nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa, zaś art. 94 udziela organom samorządu terytorialnego kompetencji do ustanawiania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze ich działania.

Art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym daje gminie prawo, na podstawie upoważnień ustawowych, stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z kolei z § 143 ztp w związku z § 134 ztp i § 135 ztp wynika, że projekt aktu prawa miejscowego powinien zawierać przepisy regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym oraz sprawy z zakresu kompetencji podmiotu, któremu przepis upoważniający taką kompetencję nadał.

Powyższe regulacje nakazują prawodawcy lokalnemu działać na podstawie prawa, co przejawia się także w obowiązku zmieszczenia się w granicach i w zakresie upoważnienia ustawowego.

W § 3 pkt 2 Regulaminu Rada dopuściła naprawy pojazdów poza warsztatami samochodowymi wyłącznie wtedy, gdy nie są uciążliwe dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich, nie powodują zanieczyszczenia

środowiska, w szczególności zanieczyszczenia powierzchni gleby oraz wód. A contrario oznacza to, że nie są dopuszczalne naprawy pojazdów poza warsztatami, gdy są uciążliwe dla mieszkańców, powodują zanieczyszczenie środowiska, w szczególności zanieczyszczenia powierzchni gleby oraz wód.

W języku polskim uciążliwość to cecha czegoś, co oceniane jest jako nieprzyjemne i męczące (Wielki słownik języka polskiego PAN). Wyrazy bliskoznaczne do uciążliwości to utrudnienie, dokuczliwość, kłopotliwość, dolegliwość, niedogodność (Słownik wyrazów bliskoznacznych PWN).

Prawodawca lokalny nie wypowiedział się o stopniu uciążliwości, ani o stopniu zanieczyszczenia środowiska. Ustanowił więc zakaz napraw niosących jakąkolwiek (choćby minimalną) uciążliwość dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich, jak też zakazał w ogóle napraw powodujących zanieczyszczenie środowiska.

Sięgając do ucpg zauważymy, że przepisy dają radzie kompetencję do określenia wymagań w zakresie napraw poza warsztatami naprawczymi. Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca nie zakazuje napraw samochodów poza warsztatami naprawczymi, nie daje organowi miejscowemu kompetencji do wprowadzenia całkowitego zakazu, ale uprawnia prawodawcę lokalnego do wskazania wymagań w tym zakresie.

Określenie wymagań w zakresie napraw pojazdów poza warsztatami ma na celu między innymi uwzględnienie interesów innych członków społeczności lokalnej wynikających ze stosunków sąsiedzkich czy ochrony środowiska.

Problem prawny zasadza się na ocenie, czy przepisy prawa, w szczególności ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwalają na niedopuszczenie naprawy pojazdu poza warszatem w sytuacji wywołania przez taką naprawę jakiegokolwiek uciążliwości dla otoczenia (mieszkańców, nieruchomości sąsiednich).

Jako że prawo z definicji reguluje zachowania i stosunki pomiędzy podmiotami prawa, to jedną ze sfer takiego przedmiotu regulacji będzie unormowanie stosunków wynikających z sąsiedztwa.

Przykładowo, na płaszczyźnie cywilnoprawnej kwestia zakłócania korzystania z nieruchomości poprzez wykonywanie praw przez właściciela nieruchomości sąsiedniej uregulowana jest w art. 144 Kodeksu cywilnego w ten sposób, że 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.

W piśmiennictwie wskazuje się, że przeciętna miara służy do określenia zbioru zachowań, które mieszczą się pomiędzy skrajnościami. Immisje pośrednie są skutkiem ubocznym działania (tzw. immisje pozytywne, które powodują powstawanie niepożądanych czynników oddziaływających na nieruchomości sąsiednie, np. hałas betoniarki czy piły używanej przy pracach remontowych) lub zaniechania działania (tzw. immisje negatywne, które wstrzymują lub umniejszą oddziaływanie pewnych pożądaných czynników na nieruchomości sąsiednie, które to czynniki w innym przypadku oddziaływałyby, np. wstrzymanie biegu wód deszczowych przez wykopanie rowu lub zbiornika) właściciela w ramach wykonywania jego prawa własności, które wywiera wpływ na pobliskie nieruchomości gruntowe (tak Bronisław Sitek (w:) Jerzy Ciszewski (red.), Piotr Nazaruk (red.) Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, Lex/ el. 2023, uwagi do art. 144, pkt 5-6).

W obrębie Prawa budowlanego relacje sąsiedzkie znajdują refleks np. w brzmieniu art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane nakazującym projektować i budować obiekt budowlany z poszanowaniem, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, przy czym obszar oddziaływania obiektu związany jest z ograniczeniami w zabudowie.

Przywołane przepisy egzemplifikują, że ustawodawca określił skutki prawne w sferze stosunków sąsiedzkich wiąże zwykle z przekroczeniem pewnego dopuszczalnego (przeciętnego) standardu. W relacjach cywilnoprawnych stanowi o przekroczeniu przeciętnej miary, a w stosunkach budowlanych o uzasadnionych interesach osób trzecich zacieśniając je do obszaru oddziaływania obiektu.

Co oczywiste nie można wykluczyć sytuacji, w której ustawodawca wprowadzi regulację zabraniającą jakiegokolwiek oddziaływania, czy – w odniesieniu do realiów przedmiotowej sprawy – powstawania jakiegokolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich i ich mieszkańców.

Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Skoro ustawodawca dopuszcza naprawę pojazdu poza warsztatem, to niejako akceptuje to, że z taką naprawą mogą wiązać się pewne uciążliwości (np. hałas). Uwzględnia wszakże jednocześnie interes posiadacza pojazdu i okoliczności sprawiające, że naprawa następuje poza miejscem specjalnie do tego przeznaczonym oraz interes sąsiadów, wprowadzając w systemie prawa miarkowanie uciążliwości (przeciętna miara), i zezwalając na to, co mieści się w pewnych przeciętnych granicach.

Trzeba też zważyć, że w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ucpg ustawodawca zachowuje milczenie w kwestii uciążliwości naprawy samochodu poza warsztatem. Tymczasem w art. 4 ust. 2 pkt 6 tego aktu stanowi o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed uciążliwością dla ludzi, a tym samym wprost wypowiada się o uciążliwości.

W tym świetle uzasadniony jest dla Sądu wniosek, że jeżeli ustawodawca miałby wolę wyłączyć każdą uciążliwość ewentualną w kontekście naprawy pojazdu poza warsztatem, to tak by w tekście prawnym napisał. Skoro tego nie uczynił, to znaczy, że takiego zamiaru nie miał.

Tym samym trafny jest zarzut skarżącego Prokuratora, że Rada Miejska w Piławie Górnej dopuszczając naprawy pojazdów poza warsztatami tylko wtedy, gdy nie są uciążliwe dla mieszkańców lub nieruchomości sąsiednich przekroczyła granice delegacji ustawowej, co jest istotnym naruszeniem prawa, i prowadzi do wykasowania zaskarżonego przepisu z obrotu prawnego.

Z tego samego powodu – przekroczenia granic delegacji ustawowej – Sąd stwierdził nieważność dalszej części przepisu § 3 ust. 2 Regulaminu dotyczącą zanieczyszczenia środowiska. Zanieczyszczenie jest legalnie zdefiniowane w art. 3 pkt 49 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, dalej także jako POŚ), a zanieczyszczenie powierzchni ziemi jest przedmiotem regulacji Działu IV ustawy POŚ pt. Ochrona powierzchni ziemi, i należy do kompetencji wskazanych organów. W ocenie Sądu przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d nie uprawnia prawodawcy lokalnego do uzależnienia napraw samochodów poza warsztatami od powodowania zanieczyszczenia środowiska, ponieważ kwestie te są przedmiotem regulacji odrębnych aktów prawnych, w szczególności ustawy Prawo ochrony środowiska.

Odnosząc się do następnego zarzutu skargi, w § 8 ust. 1 pkt 1 Rada dopuściła utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jeżeli zwierzętom zostaną zapewnione odpowiednie warunki bytowe i sanitarne, prowadzona hodowla nie będzie powodować uciążliwości, w szczególności zapachowych dla użytkowników, współużytkowników oraz użytkowników terenów sąsiadujących.

Co do niezgodności z prawem fragmentu dotyczącego uciążliwości, to w pełni aktualna jest argumentacja poczyniona wyżej. Wykracza poza delegację ustawową Rada wyłączając każdą uciążliwość (bo tak należy rozumieć sformułowanie przepisu). Wyjaśnienie poczynione w odpowiedzi na skargę de facto przyznaje rację skarżącemu, a od prawodawcy lokalnego należy wymagać takiego ujęcia przepisu, które będzie dla jego adresatów jasne i precyzyjne. Błędów w tym zakresie nie da się wyeliminować na etapie odpowiedzi na skargę, czy na gruncie późniejszych interpretacji organu.

Sąd wyeliminował z obrotu prawnego także część przepisu § 8 ust. 1 pkt 1 stanowiącą o obowiązku zapewnienia zwierzętom gospodarskim odpowiednich warunków. Prokurator nie wyartykułował w tym zakresie zarzutu, jednak nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi Sąd dostrzegł, że wspomniana regulacja stanowi powtórzenie przepisu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572). Przepis stanowi: Kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania.

Z powodów, które były już wskazane, i są niekwestionowane oraz bezsporne, prawodawca lokalny nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego przepisów, a tym samym formułować praw czy obowiązków, które wynikają z ustawy i są ujęte w ustawie. W przeciwnym razie istotnie narusza prawo, co nastąpiło w niniejszym przypadku, i doprowadziło do stwierdzenia nieważności zakwestionowanego przepisu Regulaminu.

Tożsame przyczyny doprowadziły do eliminacji z obrotu prawnego przepisu § 7 ust. 2 Regulaminu zobowiązującego właściciela psa do poddawania psa obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Ów obowiązek

wynika bezpośrednio z art. 56 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1421). Przepis brzmi: Psy powyżej 3. miesiąca życia na obszarze całego kraju oraz lisy wolno żyjące na obszarach określonych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa podlegają obowiązkowemu ochronnemu szczepieniu przeciwko wścieklicznie (ust. 1). Posiadacze psów są obowiązani zaszczyć psy przeciwko wścieklicznie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3. miesiąca życia, a następnie nie rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia (ust. 2).

Ponadto dodać należy, że Rada przy niedopuszczalnym prawnie powieleniu treści ustawy do Regulaminu zawęziła podmiot zobowiązany (do zaszczenia zwierzęcia) do właściciela, gdy tymczasem ustawa stanowi o posiadaczu. Nie da się obronić wypowiedzi Rady dotyczącej informacyjnego charakteru tego przepisu, ponieważ przepisy prawne nie pełnią funkcji informacyjnej, a są źródłem praw i obowiązków. To wszystko przemawia za istotnym naruszeniem prawa również w odniesieniu do tego przepisu.

Badanie pozostałej części Regulaminu przez Sąd, nie związane zarzutami i wnioskami skargi, nie wykazało naruszenia prawa prowadzącego do eliminacji przepisów z obrotu prawnego.

Zważywszy powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji i, na zasadzie art. 147 § 1 p. s. a. uwzględnił skargę.