



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 1646

WYROK NR II SA/WR 338/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon
(sprawozdawca)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Niemczy
z dnia 1 lipca 2016 r., nr XXI/106/16
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy
Niemcza

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 we fragmencie „pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 8 ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 1 i ust. 4 i § 11 ust. 2 we fragmencie: „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Niemczy w dniu 1 lipca 2016 r. podjęła uchwałę nr XXI/106/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Niemcza. Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 lipca 2016 r., poz. 3498.

W § 3 ust. 2 uchwały podano, że „Dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych wodą wraz z środkami myjącymi, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na utwardzonych częściach nieruchomości, a wytworzone ścieki odprowadzane są wyłącznie do kanalizacji sanitarnej, przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego”.

§ 4 ust. 2 uchwały posiada brzmienie „Naprawa pojazdów samochodowych w przypadkach innych niż w przypadku wystąpienia awarii, poza warsztatami naprawczymi, dozwolona jest w garażach lub na wydzielonych lub utwardzonych częściach nieruchomości, pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi”.

W § 8 ust. 1 uchwały Rada zawarła zapis, w myśl którego 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:

ust. 1 - usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, drogach, chodnikach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzanych placach, itp.

ust. 3 - w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, psy należy prowadzić na smyczy, a psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt na smyczy i w kagańcu

ust. 4 - zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie poza terenem zabudowany, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem.

W zapisach § 10 uchwały Rada postanowiła: na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej na obszarze Miasta i Gminy Niemcza dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich dla własnych potrzeb oraz przy zachowaniu następujących warunków:

ust. 1 - utrzymywania zwierząt gospodarskich w taki sposób, aby nie powodowało uciążliwości dla pozostałych mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenia terenu, itp.

ust. 4 - w przypadku pszczoł, powinny być one trzymane w ulach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, w taki sposób aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich.

Rada Miejska w Niemczy § 11 ust. 2 nadała brzmienie „Deratyzację przeprowadza się co najmniej jeden raz w roku kalendarzowym, tj. w okresie październik/listopad oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”.

Prokurator Rejonowy w Dzierżoniowie zaskarżył przedmiotową uchwałę w zakresie § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 8 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 4, § 10 ust. 1 i 4, § 11 ust. 2.

Względem wskazanych zapisów uchwały podniesiono zarzuty:

1. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z dnia 12 maja 2021 r.), dalej - „u.c.p.g.” w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z dnia 21 kwietnia 2020 r.), dalej - „u.s.g.”, w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 r.), dalej - „Konstytucja RP” w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z dnia 7 marca 2016 r.), dalej - „z.t.p.”, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i dopuszczenie w § 3 ust. 2 Regulaminu mycia pojazdów samochodowych przy użyciu wody wraz ze środkami

myjącymi, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na utwardzonych częściach nieruchomości, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;

2. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zezwolenie w § 4 ust. 2 Regulaminu na naprawy pojazdów w przypadku innych niż wystąpienia awarii, poza warsztatami naprawczymi, jedynie w garażach lub wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;

3. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe stanowiącego powtórzenie regulacji art. 144 k.w. i art. 145 k.w.;

4. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dot. obowiązek;

5. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji i użycie w § 8 ust. 3 Regulaminu nieprecyzyjnego określenia „psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt”, co skutkuje niepewnością na kogo wskazany obowiązek jest nałożony;

6. istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. i art. 5 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 8 ust. 3 Regulaminu na utrzymujących psy należące do ras uznawanych za agresywne i psy zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, obowiązek prowadzenie psów na smyczy i w kagańcu w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku nie różnicując tego obowiązków względem pozostałych cech psa;

7. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i zezwolenie w § 8 ust. 4 Regulaminu, osobom utrzymujących zwierzęta domowe, na zwolnienie psa ze smyczy, jedynie poza terenem zabudowanym, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies, ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem, podczas gdy jest to powtórzenie i modyfikacja regulacji prawnej art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638 z 9 kwietnia 2020 r.), dalej - „u.o.z.”;

8. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 10 ust. 1 Regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt gospodarskich w taki sposób, aby nie powodowało to uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenie terenu, itp., podczas gdy jest to powtórzenie regulacji art. 144 k.c.;

9. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 10 ust. 4 Regulaminu obowiązku trzymania pszczoł w ulach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, w taki sposób aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich, podczas gdy art. 144 k.c. odmiennie reguluje obowiązki właściciela nieruchomości w zakresie korzystania z nieruchomości;

10. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 11 ust. 2 Regulaminu obowiązku deratyzacji również każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., obliuguje organ do określenia terminów deratyzacji, a nie warunków, które aktualizują obowiązek deratyzacji.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi Prokurator podał, że § 3 ust. 2 Regulamin wskazuje, że dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych przy użyciu wody wraz ze środkami myjącymi, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na utwardzonych częściach nieruchomości, a wytworzone ścieki odprowadzane są wyłącznie do kanalizacji sanitarnej, przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego. Jest to nieuprawniona ingerencja w prawa właściciela nieruchomości, której art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie przewiduje. Jest to zatem przekroczenie delegacji ustawowej.

§ 4 ust. 2 Regulaminu stanowi, że naprawa pojazdów samochodowych w przypadkach innych niż w przypadku wystąpienia awarii, poza warsztatami naprawczymi, dozwolona jest w garażach lub na wydzielonych lub utwardzonych częściach nieruchomości, pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi. Jest to nieuprawniona ingerencja w prawa właściciela nieruchomości, której art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie przewiduje. Jest to zatem przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 8 nałożono, na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, obowiązek usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, drogach, chodnikach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzanych placach, itp. (ust. 1 pkt 1), w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, prowadzenia psów na smyczy, a psów należących do ras uznawanych za agresywne oraz psów, które zachowują się agresywnie do ludzi i innych zwierząt - na smyczy i w kagańcu (ust. 3), zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie poza terenem zabudowany, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem (ust. 4). § 8 ust. 1 pkt 1 stanowi powtórzenie regulacji art. 144 i 145 k.w., zgodnie z treścią których kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany oraz kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Jednocześnie regulacja ta jest nieprecyzyjna, ponieważ nie wskazuje jakie zanieczyszczenia obejmuje swoim zakresem, co może doprowadzić do niepewności czy wskazany obowiązek w danej sytuacji się zaktualizował. Jednocześnie § 8 ust. 3 i 4 stanowią powtórzenie oraz modyfikację regulacji z art. 10a ust. 3 u.o.z., zgodnie z treścią której zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, a sam ust. 3 jest nieprecyzyjny, ponieważ nakłada obowiązek na osobę utrzymującą psa „który zachowuje się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt”, co jest określeniem nieostrym i może prowadzić do niepewności co do tego kto jest adresatem normy prawnej. Jednocześnie ta sama jednostka redakcyjna Regulaminu uzależnia obowiązek prowadzenia psa na smyczy w kagańcu tylko od przynależności psa do rasy uznawanej za agresywną bądź od przywołanej już cechy zachowywania się psa agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, co jest niezgodne z zasadą humanitaryzmu, ponieważ nie uzależnia tego obowiązku od takich cech psa jak jego zdrowie lub wiek, co może prowadzić do wyrządzenia zwierzęciu krzywdy.

§ 10 Regulaminu wskazuje, że utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej dopuszczalne jest w taki sposób, aby nie powodowało uciążliwości dla pozostałych mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenia terenu, itp. (ust. 1). W przypadku pszczoł, powinny być one trzymane w ulach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, w taki sposób aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich (ust. 4). Ust. 1 stanowi powtórzenie regulacji

z art. 144 k.c., a ust. 4 reguluje kwestię korzystania z nieruchomości przez jego właściciela w sposób bezpodstawny ograniczający jego uprawnienia w zakresie stosunków sąsiedzkich odmiennie niż czyni to art. 144 k.c., zgodnie z którym 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.

Zgodnie z treścią § 11 ust. 2 Regulaminu, deratyzację przeprowadza się co najmniej jeden w roku kalendarzowym, tj. w okresie październik/listopad oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości. Przywołana regulacja jest niezgodna z normą kompetencyjną, ponieważ art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., obliuguje organ do określenia terminów deratyzacji, a nie warunków, które aktualizują ten obowiązek.

Zdaniem skarżącego powtórzenie w akcie prawa miejscowego norm prawa powszechnie obowiązującego może doprowadzić do odmiennej interpretacji normy przez jej adresata gdy proces ten będzie odbywał się w ramach dwóch innych aktów prawnych, w których się ona znajduje. Taka sytuacja jest niedopuszczalna w państwie prawa.

Uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g., reguluje prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie miasta i gminy Niemcza poprzez nałożenie na nich obowiązków z zakresu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Ma ona zatem charakter normatywny, abstrakcyjny i generalny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem spraw podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szeregu grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek oraz reguluje sytuacje powtarzające się, a nie jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi w całości, nieobciążanie organu administracji kosztami postępowania oraz rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

Rada Miejska w Niemczy poddała, że nie zgadza się z zarzutami, zaś organ przyjął zaskarżoną uchwałę i gdy ta była weryfikowana przez organ nadzoru w trybie art. 85 i następane u.s.g. nie wskazano na uchybienia jakie zarzucił Prokurator Rejonowy w skardze. Regulamin, w momencie jego uchwalenia odpowiadał prawu i nie naruszał powszechnie obowiązujących przepisów prawa w stopniu, który pozwalałby na stwierdzenie nieważności przyjętego aktu prawa miejscowego w zaskarżonym zakresie. Przy czym zaskarżony akt jest objęty domniemaniem jego legalności. Nadto we wstępnej części pisma procesowego zaznaczono, po przytoczeniu stosownego orzecznictwa, że podnoszone naruszenia nie mają charakteru wad istotnych, które uzasadniałyby stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, stąd też wnosi o oddalenie skargi.

Co do zarzutów Prokuratora Rejonowego dotyczących naruszenia przez Radę Miejską w Niemczy zasad techniki prawodawczej pkt 1-10 zarzutów organ stoi na stanowisku - w ślad za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25.09.2018 r., sygn. akt II OSK 127/18, iż „Przepisy rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908) nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych. Nawet ewentualne naruszenie określonych w rozporządzeniu zasad legislacji nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności miejscowego aktu normatywnego, gdyż Zasady Techniki Prawodawczej są zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawcy (a właściwie do legislatorów) wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Natomiast nie służą one ocenie ważności obowiązującego prawa.” W konsekwencji oznacza to, iż nie jest możliwe stwierdzenie nieważności tego aktu wobec jego ważności.

Rada Miejska w Niemczy nie zgodziła się z zarzutami podniesionymi w skardze w zakresie § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 8 ust. 1 pkt. 1, ust. 3 i 4, § 10 ust. 1 i 4, § 11 ust. 2. Co do zarzutu ad. 1:

Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie: d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Rada Miejska nie określiła w zaskarżonym § 3 ust. 2 żadnego zakazu. Uszło uwadze Prokuratora, że w/w przepis nie zakazuje ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości ale takie ograniczenia nie występują.

Co do zarzutu ad. 2: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie: d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Rada Miejska nie określiła w zaskarżonym § 4 ust.2 żadnego zakazu. Uszło uwadze Prokuratora, że w/w przepis nie zakazuje ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości ale takie ograniczenia nie występują;

Co do zarzutu ad. 3: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Literalne brzmienie § 8 ust. 1 pkt 1 zaskarżonego aktu w relacji do literalnego brzmienia art. 144 k.w. i art. 145 k.w. prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie powtórzyła regulacji ustawowej. Brzmienie tych przepisów jest inne. § 8 ust.1 pkt 1 ma brzmienie: § 8. 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 w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, drogach, chodnikach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzonych placach, itp.”;

Tymczasem art.144 k.w. ma brzmienie: § 1. 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 depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. § 2. Kto usuwa, niszczy lub uszkadza drzewa lub krzewy stanowiące zadrzewienie przydrożne lub ochronne albo żywopłot przydrożny, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. § 3. W razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 lub 2 można orzec nawiązkę do wysokości 500 złotych. " Z kolei art. 145 k.w. ma brzmienie: Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Jak można zauważyć § 8 ust. 1 pkt 1 ma charakter normy nakazującej, zaś art. 144 k.w. i art. 145 k.w. ma charakter normy zakazującej. Oznacza to, iż charakter norm prawnych jest inny i nie doszło do zarzucanego powtórzenia regulacji ustawowej.

Co do zarzutu ad. 4: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Prawidłowo wykonała delegację ustawową. Zarzut jest nietrafny. Powołany art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie nakazuje wskazania rodzajów zanieczyszczeń, jakich dotyczy obowiązek wskazany w § 8 ust. 1 pkt 1 zaskarżonego aktu. Określenie tych zanieczyszczeń mogłoby wkroczyć w materię ustawową i je modyfikować/zmieniać. Ponadto określenie szersze: „zanieczyszczeń" de facto odzwierciedla intencję ustawodawcy.

Co do zarzutu ad. 5 i ad. 6: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Prawidłowo wykonała delegację ustawową. Zarzut jest nietrafny. Zaskarżony akt w § 8 ust. 3 jest precyzyjny, gdyż określa *expressis verbis* na kogo jest nałożony obowiązek, a to do wszystkich adresatów uchwały znajdujących się w sytuacji opisanej w § 8 ust. 3. Ponadto przepis ten w świetle zacytowanego orzeczenia był dopuszczalny „W zakresie nałożonych obowiązków na właścicieli psów przepisy regulaminu realizują zamierzony przez ustawodawcę cel wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Zapewnienie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku realizuje regulaminowe zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta lub sprawujących opiekę nad nimi do zachowania środków ostrożności, mających na celu ochronę zdrowia i życia ludzi, wyeliminowania niebezpieczeństwa dla ludzi i mienia. Sposobem realizacji celu ustawowego jest także ustanowienie ograniczeń w zakresie wyprowadzania psów na smyczy oraz zakaz wpuszczania zwierząt domowych do określonych miejsc” (tak: WSA w Lublinie w wyroku z dnia 8.11.2016 r., II SA/Lu 814/16, Legalis).

Organ zauważa rozbieżność zarzutu ad. 5, gdzie zarzucane jest precyzowanie cech/zachowań psa („które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt” w kontekście zarzutu ad. 6, w których Prokurator zarzuca, iż nie zróżnicowano „pozostałych cech psa”. Tymczasem Rada Miejska określiła wyraźnie, iż cechami tymi są agresja (zachowania agresywne) w stosunku do ludzi i innych zwierząt. Zarzut ad. 6 jest niezasadny, gdyż Rada nie przekroczyła delegacji ustawowej, lecz ją prawidłowo wypełniła.

Co do zarzutu ad. 7: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Literalne brzmienie § 8 ust.4 zaskarżonego aktu w relacji do literalnego brzmienia art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie powtórzyła regulacji ustawowej. Brzmienie tych przepisów jest inne. § 8 ust. 4 zaskarżonego aktu stanowi, iż: „Zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie poza terenem zabudowanym, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem.”

Tymczasem zgodnie z powołanym przez Prokuratora Rejonowego art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt „Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.”

Jak można zauważyć § 8 ust. 4 ma charakter normy nakazującej, zaś art. 10a ust. 3 ma charakter normy zakazującej. Oznacza to, iż charakter norm prawnych jest inny i nie doszło do zarzucanego powtórzenia regulacji ustawowej.

Regulacja z § 8 ust. 4 zaskarżonego aktu uzupełnia regulację określoną w § 8 ust. 3 zaskarżonego aktu i są dopuszczalne w świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przekonuje o tym następujące orzeczenie: „Nakładanie obowiązku na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe wyprowadzania psa na smyczy czy w kagańcu, a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy, jest zgodne z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Takie unormowanie „w istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola głosem” (tak: NSA w wyroku z dnia 17.11.2015 r., II OSK 618/14, Legalis).

Co do zarzutu ad. 8: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Podstawą tego określenia jest art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;”

Literalne brzmienie § 10 ust. 1 zaskarżonego aktu w relacji do literalnego brzmienia art. 144 k.c. prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie powtórzyła regulacji ustawowej. Brzmienie tych przepisów jest inne. § 10 ust. 1 zaskarżonego aktu stanowi, iż: „Na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej na obszarze Miasta i Gminy Niemcza dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich dla własnych potrzeb oraz przy zachowaniu następujących warunków: 1. utrzymywania zwierząt gospodarskich w taki sposób, aby nie powodowało uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenie terenu, itp.:(...)”

Tymczasem zgodnie z powołanym przez Prokuratora Rejonowego art. 144 k.c.: „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.”

Zauważono też, iż hipoteza normy § 10 ust. 1 zaskarżonego aktu jest szersza od hipotezy art. 144 k.c. Ten ostatni dotyczy tylko właściciela nieruchomości, tymczasem uznać należy, wobec generalno-abstrakcyjnego charakteru zaskarżonego aktu, dotyczy on szerszej grupy podmiotów (tj. mieszkańców - czyli w sensie prawnym nie tylko właścicieli ale również m.in. użytkowników, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych i zależny, osób bezumownie zajmujących nieruchomość lub nieruchomość sąsiednią). Organ nie mógł zatem powtórzyć regulacji ustawowej skoro zakres zastosowania normy § 10 ust. 1 szerszy niż zakres zastosowania normy art. 144 k.c. Stąd zarzut Prokuratora Rejonowego jest niezasadny.

Co do zarzutu ad. 9: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zarzut jest nietrafny. Podstawą tego określenia jest art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., zgodnie z którym Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;”.

Literalne brzmienie § 10 ust. 4 zaskarżonego aktu w relacji do literalnego brzmienia art. 144 k.c. prowadzi do wniosku, że Rada Miejska nie powtórzyła regulacji ustawowej. Brzmienie tych przepisów jest inne. § 10 ust. 4 zaskarżonego aktu stanowi, iż: „w przypadku pszczoł powinny być one trzymane w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich.”

Tymczasem zgodnie z powołanym przez Prokuratora Rejonowego art. 144 k.c.: „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.”

Określenie jak w § 10 ust. 4 było dopuszczalne zgodnie z orzecznictwem. Pszczoły są zwierzętami gospodarskimi zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, więc są objęte normą z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Zatem dopuszczalne jest określenie wymagań ich utrzymania. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gdańsku z dnia 16.12.2020 r., sygn. akt II SA/Gd 227/20: „Rada gminy może określić w regulaminie utrzymania czystości i porządku nakaz, aby pszczoły trzymać w pniach (ulach).”

Organ zwrócił uwagę, iż hipoteza normy § 10 ust. 4 zaskarżonego aktu jest szersza od hipotezy art. 144 k.c. Ten ostatni dotyczy tylko właściciela nieruchomości, tymczasem uznać należy - wobec generalno-abstrakcyjnego charakteru zaskarżonego aktu - dotyczy on szerszej grupy podmiotów (tj. mieszkańców - czyli w sensie prawnym nie tylko właścicieli ale również m.in. użytkowników, użytkowników wieczystych, posiadaczy samoistnych i zależny, osób bezumownie zajmujących nieruchomość lub nieruchomość sąsiednią). Organ nie mógł zatem powtórzyć regulacji ustawowej skoro zakres zastosowania normy § 10 ust. 1 szerszy niż zakres zastosowania normy art. 144 k.c. Stąd zarzut Prokuratora Rejonowego jest niezasadny.

Co do zarzutu ad. 10: Rada mogła określić jak w zaskarżonym akcie. Rada prawidłowo wypełniła delegację ustawową. Zarzut jest nietrafny. Zaprezentowana przez Prokuratora Rejonowego interpretacja § 11 ust. 2 zaskarżonego aktu jest niezgodna z treścią tego przepisu. Rada nie zgadza się, iż określiła warunki, które aktualizują obowiązek deratyzacji. Wskazano jednoznacznie terminy deratyzacji, tj.:

- w okresie października/listopada - jeden raz w roku
- za każdym razem gdy pojawią się gryzonie

W razie nieokreślenia, iż deratyzacja jest możliwa gdy pojawią się gryzonie prowadzi do wniosku, iż istnieje przyzwolenie (wobec braku wymagań prawnych) na pojawienie się gryzoni, gdyż deratyzacja jest niewymagana poza październikiem/listopadem.

Końcowo organ poinformował, że rozpoczęto prace w celu uchylecia/zmiany zaskarżonej uchwały i ewentualnego przyjęcia nowego regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga okazała się w części zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2022 r. poz. 329, dalej "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy uchwały Rady Miejskiej w Niemczy z dnia 1 lipca 2016r. nr XXI/106/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Niemcza. Skarga została złożona przez Prokuratora, co wyłącza konieczność oceny dochowania terminu zakreślonego w art. 53 § 3 p.p.s.a.

W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została 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 rażących naruszeń. Powyższe wynika 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. 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 2002 r. 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: „TK”) mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z dnia 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. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 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. G. 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 WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl w skrócie: CBOSA).

Jedynie 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 jednoznacznie 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 (por. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

W § 3 ust. 2 zaskarżonego Regulaminu prawodawca lokalny dopuścił mycie pojazdów samochodowych wodą wraz ze środkami myjącymi wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na utwardzonych częściach nieruchomości, a wytworzone ścieki odprowadzane są wyłącznie do kanalizacji sanitarnej, przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego. Zgodnie z obowiązującym w dacie uchwalenia Regulaminu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku, które obejmują zasady dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Sąd nie przychylił się w tym zakresie do stanowiska Prokuratora, bowiem organ gminy został zobowiązany w ustawie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. Zdaniem sądu w tym składzie, zakwestionowane unormowania uchwały odnoszące się do wymogu utwardzonego podłoża, na którym można myć samochód stanowią szczegółową normalizację umożliwiającą mycie samochodów poza miejscami do tego przystosowanymi, a więc ze swej istoty niezabeczajacymi środowiska przed negatywnym oddziaływaniem np. środków chemicznych. Sąd uznał, iż taka regulacja jest dopuszczalnym uściśleniem wskazania wymogów ustawowych i służy celowi wskazanemu przez ustawodawcę.

Prokurator zakwestionował zapis § 4 ust. 2 uchwały. Ze skargi nie wynika, w jakim zakresie skarżący dopatrył się w tej regulacji nieuprawnionego ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości. Z kwestionowanego przepisu wynika, że naprawa pojazdów poza warsztatami naprawczymi możliwa jest w garażach lub na wydzielonych i utwardzonych powierzchniach nieruchomości. Zapis uchwały zawiera jednak dodatkowy zapis o brzmieniu „pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie spowoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia zgodnie z przepisami odrębnymi”.

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 u.c.p.g. (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1198/18 – CBOSA). Zastrzeżenia jednak budzi ta część regulacji z § 4 ust. 2 uchwały, która formułuje dodatkowe warunki wykonywania napraw, czyli że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a 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, których nie można wprowadzać do uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 u.c.p.g.. Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność § 4 ust. 2 uchwały w zakresie wskazanych tam warunków.

Dalej trzeba powiedzieć, że skarga kwestionuje § 8 ust. 1 uchwały, w myśl którego, „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 usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku należy usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, drogach, chodnikach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzonych placach, itp.” W tym kontekście trzeba podnieść, że w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (II OSK 618/14) NSA stwierdził, iż „przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Wymieniony przepis ma nieco odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakreślono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego

użytku”. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w regulaminie 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. Norma prawna zawarta w tym przepisie ma charakter generalny i abstrakcyjny. Celem podjęcia uchwały w zakresie regulaminu jest szczegółowe określenie zasad i wymagań w zakresie unormowanym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Zatem w zakresie § 8 ust. 1 Regulaminu sąd nie przychylił się do stanowiska wyrażonego w skardze. Zgodnie z treścią tych przepisów do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy m. in. usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności na klatkach schodowych, windach etc. Zdaniem sądu, te unormowania nie pozostają w sprzeczności z unormowaniami, zawartymi w art. 145. kodeksu wykroczeń, który stanowi, że „kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Natomiast kwestionowany przepis wskazuje na konieczność pozbycia się nieczystości, spowodowanych przez utrzymywane zwierzę, a nie odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawnokarnej osoby opiekującej się tym zwierzęciem.

Sąd podzielił natomiast zarzut skargi w zakresie zakwestionowania § 8 ust. 3 i 4 o brzmieniu „3. W miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku psy należy prowadzić na smyczy, a psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt na smyczy i w kagańcu. 4. Zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie poza terenem zbudowanym, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem”. W uznaniu Sądu w odniesieniu do tych zapisów Regulaminu nastąpiło przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez nałożenie na właścicieli zwierząt domowych obowiązku sprawowania właściwej opieki, stosowania środków ochrony niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa, (takie jak smycz, kaganiec) i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem. W ocenie sądu zapis ten narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Kwestionowany zapis nie mieści się zatem w pojęciu obowiązków, a poza tym wkracza w materię uregulowaną w art. 431 Kodeksu cywilnego. Jednocześnie należy pamiętać, że w myśl art. 1 ust. 1 u.o.z. zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia, mając na uwadze, że zgodnie z art. 4 pkt 2 u.o.z. przez humanitarne traktowanie zwierząt należy rozumieć traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Należy podkreślić, że delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi (por. wyrok NSA z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16; wyrok WSA w Kielcach z 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 674/19; wyroki WSA w Krakowie: z 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1311/19). Natomiast brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych prowadzić może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla otoczenia. Obowiązki wyrażone w tych przepisach mają charakter jednoznaczny, konkretny, a nie ogólny i służą niewątpliwie ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W skardze zasadnie natomiast zakwestionowano § 10 ust. 1 uchwały, który uzależnia możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich od braku uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz 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 u.c.p.g., 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.

Zdaniem Sądu słusznie zakwestionowano zapis § 10 ust. 4 przedmiotowej uchwały, który odnośnie pszczoł postanowił, że powinny być one trzymane w ulach, ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiednich nieruchomości, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie zakłócały korzystania z nieruchomości sąsiednich. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy rada może regulować jedynie kwestie czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada, realizując postanowienia tego przepisu nie mogła zastrzec możliwości utrzymania pszczoł od nieuciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości. Zapis taki jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który regulować może jedynie kwestie czystości i porządku. W zakres pojęcia „czystości i porządku” nie mogą być zatem zaliczone uciążliwości dla otoczenia. Ponadto kwestionowane przepisy uchwały powtarzają regulację ustawową dotyczącą wymogów sanitarnych. Odnośnie do § 10 ust. 4 uchwały, dotyczącego ustawiania uli w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej i granicy nieruchomości sąsiednich, to stwierdzić należy, że rada regulując tą kwestię ponownie wkroczyła w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich (art. 140 -144 k.c.). Rada gminy nie posiada więc uprawnienia do doprecyzowania regulacji rangi ustawowej.

Tak samo należy podzielić zarzut skargi dotyczący regulacji z § 11 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 każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości. Zgodnie bowiem z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., organ upoważniony był wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Wbrew jednak wnioskowi zawartemu w skardze regulacja z § 11 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 § 4 ust. 2 we fragmencie „pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 8 ust. 3 i ust. 4, § 10 ust. 1 i ust. 4 i § 11 ust. 2 we fragmencie: „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 p.p.s.a.