



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 816

### WYROK NR II SA/WR 107/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 maja 2023 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Legnicy  
na uchwałę Rady Gminy Ruja  
z dnia 29 marca 2018 r. nr XXIV/158/2018  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ruja

**I. stwierdza nieważność § 5 ust. 5, § 21, § 22 pkt 1 i 2, 4-6, § 23 ust. 3 pkt 1 i 4, § 27 we fragmencie: „,z mocą obowiązującą od dnia 01.07.2018 r.” zaskarżonej uchwały;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Legnicy (dalej jako skarżący lub Prokurator) pismem z 20.01.2023 r. wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Ruja nr XXIV/158/2018 z 29.03.2018 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ruja w zakresie § 5 ust. 5, § 21 ust. 1 i 2, § 22, § 23 ust. 3 pkt 1 i 4 i § 27 w części zawierającej sformułowanie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2018 r.”. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Prokurator zarzucił Radzie Gminy przy podjęciu uchwały istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie:

I. art. 7 art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289) - dalej jako: u.c.p.g. i art. 144 k.c. - poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i zezwolenie w § 5 ust. 5 uchwały jedynie na dokonywanie drobnych napraw własnych pojazdów pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, co w sposób nieuprawniony ingeruje w uregulowanie dotyczące wykonywania prawa własności oraz wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego, zaś do ich wprowadzenia Rada nie została upoważniona.

II. art. 7 art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 77 § 1 ustawy z 20.05.1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r., poz. 618) - dalej jako: k.w. poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i zobowiązanie w § 21 ust. 1 uchwały osób utrzymujących zwierzęta domowe do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a także dołożenia starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia, podczas gdy Rada do wprowadzenia tego rodzaju uregulowań nie została upoważniona, zaś w systemie prawnym znajdują się normy zobowiązujące do zachowania w opisany sposób.

III. art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1840) - dalej jako: u.o.z. - poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i zobowiązanie w § 21 ust. 2 utrzymujących zwierzęta domowe do sprawowania nad nimi właściwej opieki, a w szczególności niepozostawiania ich bez nadzoru, gdy do wprowadzenia tego rodzaju regulacji Rada nie została zobowiązana, a wystarczające w tym zakresie są przepisy rangi ustawowej, zaś uchwalone zapisy niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, ale także mogą w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych.

IV. art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z. - poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i zobowiązanie w § 22 pkt 1-2, 4-6 uchwały szeregu obowiązków nakładanych właścicieli wszystkich zwierząt domowych, gdy do wprowadzenia tego rodzaju regulacji Rada nie została upoważniona, a wystarczające w tym zakresie są przepisy rangi ustawowej, zaś uchwalone zapisy niezgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, ale także mogą w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych.

V. art. 7 art. 94 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. i art. 144 k.c.- poprzez wykroczenie poza delegację ustawową i wadliwe wskazanie w § 23 ust. 3 pkt 1 uchwały, że utrzymujący zwierzęta gospodarskie zobowiązany jest nie powodować wobec osób trzecich uciążliwości takich jak: hałas, odory, a także zobowiązanie w punkcie 4 do ustawienia uli z pszczołami w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, podczas gdy zapis taki jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który regulować może jedynie kwestie czystości i porządku.

VI. art. 2, art. 88 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1523) i wskazanie w § 27 uchwały dwóch, rozbieżnych dat wejścia w życie uchwały.

Uzasadniając skargę, powołując się przy tym na judykaturę sądów administracyjnych, skarżący podkreślił, że w jego ocenie analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że skarżony akt prawny – we wskazanym zakresie - został wydany z istotnym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Ruja wniósł o jej oddalenie, podnosząc że postanowienia § 5 ust. 5, § 21 ust. 1 i 2, § 22, § 23 ust. 3 pkt 1 i 4, § 27 uchwały zawierają przejrzyste uregulowania pozwalające mieszkańcom przestrzeganie porządku i czystości na terenie Gminy. Ponadto w Gminie nie stwierdzono przypadku, by właściciele nieruchomości zgłaszali wątpliwości, co do daty wejścia w życie uchwały.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Dla oceny zasadności skargi istotne znaczenie ma treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (w wersji na dzień uchwalenia kwestionowanego Regulaminu). 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 u.c.p.g. - w brzmieniu z daty podjęcia uchwały - Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
  - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
  - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
  - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania 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;
- 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.

Należy zaznaczyć, że 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.

Sąd zgodził się wobec powyższego z zarzutem skargi kwestionującym § 5 ust. 5 uchwały, albowiem regulamin w powołanym przepisie limituje dopuszczalność napraw pojazdów poza warsztatami odwołując się m.in. do kryterium zakresu naprawy. Organ, dopuszczając wykonywanie poza warsztatami jedynie „drobnych napraw i regulacji” pojazdów, wykroczył poza zakres kompetencji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Przepis ten upoważnia bowiem organ stanowiący gminy do regulowania kwestii napraw pojazdów poza warsztatami jedynie przez pryzmat wymagań dotyczących zasad czystości i porządku. Niedopuszczalne jest zatem ograniczanie prawa do naprawy pojazdu poza warszatem z przyczyn niezwiązanych z takimi wymaganiami, w tym z powodów dotyczących zakresu naprawy. Podobne stanowisko ugruntowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z 21.07.2022 r., sygn. akt III OSK 5341/21). Ponadto sformułowanie „drobne naprawy i regulacje pojazdów” jest na tyle nieostre, że przepis ten narusza § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Użycie tak nieostrego sformułowania nie pozwala na rekonstrukcję normy w sposób, który pozwoliłby na wskazanie jakie konkretnie prace naprawcze i regulacyjne zawierają się w desygnacji tych pojęć. Jednocześnie odnosząc się do regulacji

z § 5 ust. 5 in fine uchwały, gdzie sformułowano dodatkowy warunek wykonywania takich napraw, czyli żeby prace związane z naprawą pojazdów nie były uciążliwe dla nieruchomości sąsiednich, przyjdzie stwierdzić, że jest warunek wynikający z przepisów powszechnie obowiązujących – prawa sąsiedzkiego – uregulowanego w art. 144 k.c., których nie można wprowadzać do uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 u.c.p.g. Zgodnie art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. W tej kwestii można także przypomnieć zasadę niepowtarzania w aktach niższego rzędu unormowań ustawowych, przez co nie można uznać, że mieści się ona w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.

Z tych samych powodów Skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił stanowisko Prokuratora dotyczące istotnego naruszenia prawa w przypadku regulacji zawartej w § 21 ust. 1 i 2 uchwały. Zgodnie z ust. 1 tego paragrafu: Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, a także dołożenia starań, aby zwierzęta te nie były uciążliwe dla otoczenia. Z kolei ustęp 2 stanowi: Utrzymujący zwierzęta domowe zobowiązani są do sprawowania nad nimi właściwej opieki, a w szczególności nie pozostawiania ich bez nadzoru. Regulacja § 21 ust. 1 i 2 uchwały wkracza w domenę prawa sąsiedzkiego uregulowaną w art. 144 k.c. W § 21 uchwały Rada bez upoważnienia ustawodawcy uregulowała zagadnienia, do których uregulowania nie została upoważniona i które podlegają regulacji aktów wyższej rangi, a ponadto uczyniła to w sposób wadliwy. W § 21 ust. 1 in fine uchwały zastrzeżono, że utrzymanie zwierząt nie może powodować aby zwierzęta byłyby „uciążliwe dla otoczenia”. Z kolei w ust. 2 tego przepisu wskazuje się na konieczność sprawowania nad zwierzętami „właściwej opieki”. Brak w uchwale jakiegokolwiek wyjaśnienia jak prawodawca lokalny rozumie pojęcie „uciążliwości dla otoczenia” oraz „właściwej opieki”. Są to pojęcia na tyle nieostre, co skutkuje tym, że przepis § 21 uchwały narusza § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Skład orzekający podzielił, poza jednym zarzutem, argumentację Prokuratora skierowaną wobec treści § 22 uchwały. Mocą tego przepisu Rada ustaliła następujące obowiązki w stosunku do właścicieli wszystkich zwierząt domowych:

- 1) stały i skuteczny dozór nad posiadanymi zwierzętami;
- 2) wyprowadzanie psów na smyczy, a psów ras uznanych za agresywne na smyczy i w kagańcu;
- 3) usuwanie przez właścicieli lub opiekunów zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, parkingach, terenach zielonych;
- 4) zwolnienie psa ze smyczy, ale z założonym kagańcem jest dozwolone jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia;
- 5) dopuszcza się spuszczenie psa z uwięzi na terenie nieruchomości właściciela pod warunkiem, że nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający psu wydostanie się na zewnątrz;
- 6) w przypadku posiadania na terenie nieruchomości zwierzęcia mogącego stanowić zagrożenie, należy w miejscu widocznym, przed wejściem na teren nieruchomości umieścić tablicę informującą o tym fakcie.

Sąd podziela pogląd, zaprezentowany w skardze, że organ stanowiący gminy przekroczył delegację ustawową w zakresie § 22 pkt 1 uchwały, w którym nałożono na właścicieli zwierząt domowych stały i skuteczny dozór nad posiadanymi zwierzętami. Przyjęte unormowanie narusza art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z. Ten akt normatywny rangi ustawowej zawiera bowiem całkowitą regulację w tym zakresie stanowiąc (między innymi), że zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przyjęte rozwiązania stanowią zatem, niedopuszczalne - co do zasady - ułomne powielenie uregulowań ustawowych. Nie można również pomijać tego, że według art. 10a ust. 4 u.o.z., właściciel psa nie ma obowiązku sprawowania stałego dozoru/kontroli nad zwierzęciem gdy jest to teren prywatny ogrodzony uniemożliwiający jego opuszczenie.

Sąd w składzie orzekającym podzielił również trafność zarzutu skargi dotyczących regulacji zamieszczonej w § 22 pkt 2 uchwały, której mocą wprowadzono obowiązek dotyczący wyprowadzenia psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne na smyczy i w kagańcu. Wskazane zapisy muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust.3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 u.o.z.). Sąd podziela utrwalone już w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi w obroży/smyczy, 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 (wyrok NSA z 13.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12). Co przy tym istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na uwięzi w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbedność 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 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14). 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 u.o.z.). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 k.w.). Dlatego w ocenie tutejszego Sądu, w świetle powyższych uwag, z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 22 pkt 2 uchwały nakazującego w istocie wyprowadzenie każdego psa na uwięzi. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Analogicznie należy ocenić wprowadzone w § 22 ust. 4 uchwały zezwolenie na zwolnienie psa ze smyczy, ale z założonym kagańcem jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. Przepis z § 22 ust. 4 uchwały posługuje się przy tym pojęciem „miejsca nieuczęszczanego przez ludzi”, które jest na tyle nieostre, że skutkuje naruszeniem § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Sąd podzielił w całości zarzut skargi odnoszący się do § 22 ust. 5 i ust. 6 uchwały. Wyrażone w tych przepisach nakazy przekraczają granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Nałożone uchwałą obowiązki dotyczą wprowadzenia właściciela zwierzęcia domowego - jednak zostały one wprowadzone na terenie (jego) prywatnej nieruchomości - a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Tymczasem to miejsca przeznaczone do wspólnego użytku rozumiane jako miejsca publiczne (place, parki itp.) odnoszą się do każdego z wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. obowiązków (tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi jak i ochrony przed zanieczyszczeniem) i z tego też względu nakazy ustalone przez organ w treści § 22 ust. 5 i 6 uchwały nie mogą obejmować nieruchomości prywatnych, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 u.p.c.g., który stanowi o określeniu przez gminę wymagań w zakresie utrzymania zwierząt (aczkolwiek jedynie) w miejscach publicznych (a nie w prywatnych, tak jak miało to miejsce w uchwale). Powyższe świadczy o przekroczeniu delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 05.08.2020 r., sygn. akt II SA/Wr 120/20). Nie można zatem zapominać, że zakwestionowana przez Prokuratora w powołanych przepisach regulacja Regulaminu zamieszczona została w rozdziale 6 - określającym obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniami i uciążliwościami

dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, zatem wprowadzenie rozszerzonego katalogu sytuacji pozostaje w sprzeczności z określonym przez Radę zakresem uregulowań jak też z zakresem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Sąd oddalił natomiast żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności regulacji zawartej w § 22 pkt 3 uchwały, która nakłada na właścicieli lub opiekunów obowiązek usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, parkingach, terenach zielonych. W ocenie Sądu, tego rodzaju regulacja nie narusza art. 145 k.w., zgodnie z którym 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. Stypizowanie bowiem przez ustawodawcę w ramach k.w. zachowania w postaci zanieczyszczania lub zaśmiecania miejsc powszechnie dostępnych nie oznacza, że rada gminy w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. nie może określić sposobu wykonania obowiązku usuwania takich zanieczyszczeń, a to właśnie stanowiło cel regulacji z § 22 pkt 3 uchwały.

W skardze zasadnie zakwestionowano § 23 ust. 3 pkt 1 uchwały, który uzależnia możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej od warunku braku powodowania wobec osób trzecich uciążliwości, takich jak: hałas, odór. Raz jeszcze należy wskazać, że zgodnie z 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. 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.

Zdaniem Sądu słusznie zakwestionowano w skardze § 23 ust. 3 pkt 4 uchwały, który odnośnie pszczoł postanowił, że powinny być one ustawiane w ulach w odległości co najmniej 10 m od granicy nieruchomości, odległość ta może ulec zmniejszeniu po zastosowaniu szczelnego ogrodzenia o wysokości minimum 3 m oraz 30 m od najbliższego budynku mieszkalnego, w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Raz jeszcze należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. 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 zakazu 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. Podsumowując należało zgodzić się z autorem skargi, że w zakwestionowanym w skardze zakresie rada wkroczyła w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich (art. 140-144 k.c.). Rada gminy nie posiada więc uprawnień do doprecyzowania regulacji rangi ustawowej.

Jak wynika z art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Powyższe przepisy w sposób jednoznaczny wskazują, że akt normatywny wchodzi w życie w określonym, konkretnym momencie. Zawarta w takim akcie normatywnym regulacja prawna normująca kwestię wejścia w życie nie może być więc sformułowana w sposób dwuznaczny, rodzący wątpliwości co do rzeczywistej daty wejścia w życie.

Należy podkreślić, że sposób formułowania przepisów o wejściu w życie aktu normatywnego dokładnie określa § 45 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zasady techniki prawodawczej nie przewidują rozwiązania zastosowanego w § 27 zaskarżonej uchwały. W orzecznictwie zresztą wielokrotnie wyrażano pogląd, że niejednoznaczna regulacja kwestii wejścia uchwały w życie jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa (np. wyroki WSA we Wrocławiu z 03.11.2022 r., sygn. akt I SA/Wr 125/22 i z 20.04.2021r., sygn. akt II SA/Wr 515/20).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy kwestionowana uchwała w zakresie § 27 obciążona jest wyżej opisaną wadą. Z regulacji zawartej w § 27 uchwały nie sposób bowiem wyprowadzić jednoznacznego wniosku co do daty wejścia w życie uchwały. Z jednej strony wskazuje ona, że wchodzi w życie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym” (co biorąc pod uwagę datę publikacji – 17.04.2018 r. – wskazywałoby na datę 02.05.2018 r.), z drugiej zaś wskazano datę 01.07.2018 r.

W takich uwarunkowaniach należało zgodzić się z argumentacją skargi podnoszącą istotne naruszenie art. 2, art. 88 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd uwzględnił skargę i orzekł stwierdzając nieważność § 27 uchwały w części „, z mocą obowiązującą od dnia 01.07.2018 r.” Wyeliminowanie wskazanego fragmentu usunie istotne naruszenie prawa z treści § 27 uchwały, a zarazem uwzględni ogólną regułę przyjętą przez prawodawcę dla terminu wejścia w życie aktu normatywnego.

Mając powyższe na względzie Sąd - na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a. - stwierdził nieważność § 5 ust. 5, § 21, § 22 pkt 1 i 2, 4-6, § 23 ust. 3 pkt 1 i 4, § 27 we fragmencie: „, z mocą obowiązującą od dnia 01.07.2018 r.” zaskarżonej uchwały, zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 p.p.s.a.