



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 775

Sygn. akt II SA/Lu 656/16



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Protokolant	Sekretarz sądowy Agnieszka Wojtas

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku

na uchwałę Rady Gminy Trawniki

z dnia 21 marca 2013 r. nr XXI/153/13

w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

I. stwierdza nieważność paragrafu 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Świdniku wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Gminy Trawniki z dnia 21 marca 2013 r., Nr XXI/153/13 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trawniki (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z dnia 29 kwietnia 2013 r. poz. 2357, dalej zwany „regulaminem”) żądając stwierdzenia nieważności §3 ust. 1 i ust. 2, §7 ust.2, §11 pkt 1, 2 i 3 oraz §12 ust. 2 pkt 3. Prokurator zarzucił uchwale, że:

1. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (dalej „u.c.p.g.”) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez zezwolenie (dalej „ rozporządzenie”) na podstawie § 3 ust. 1 regulaminu na mycie pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie utwardzonym - co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej i stanowi jej nieuzasadnioną modyfikację;

2. istotnie narusza art. 4 ust.2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. w zw. z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez ustanowienie na podstawie § 3 ust. 1 regulaminu zakazu odprowadzania ścieków bezpośrednio do ścieków i zbiorników wodnych - co stanowi niepotrzebne powtórzenie zakazu przewidzianego w przepisie powszechnie obowiązującym rangi ustawowej, tj. w art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku - Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.);

3. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez zezwolenie na podstawie § 3 ust. 2 regulaminu na dokonywanie wyłącznie doraźnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami - co stanowi przekroczenie i nieuprawnioną modyfikację delegacji ustawowej oraz uzależnienie na podstawie § 3 ust. 2 regulaminu dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich - co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym;

4. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez nałożenie w § 7 ust. 2 regulaminu obowiązku okresowego mycia i dezynfekowania pojemników na odpady komunalne - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;

5. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez wprowadzenie w § 11 pkt 1 regulaminu nakazu wyprowadzania psów należących do rasy psów dużych wyłącznie na smyczy, w kagańcu i przez osoby pełnoletnie - co stanowi przekroczenie oraz nieuprawnioną modyfikację delegacji ustawowej;

6. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez ustanowienie w § 11 pkt 1 lit. b regulaminu zakazu wprowadzania psów na teren boiska sportowego i placu zabaw dla dzieci - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;

7. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez zobowiązanie w § 11 pkt 2 regulaminu osoby utrzymującej psa do umieszczenia tabliczki ostrzegawczej na zewnętrznej stronie ogrodzenia nieruchomości, w widocznym miejscu w pobliżu wejścia - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;

8. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez zobowiązanie na podstawie § 11 pkt 3 regulaminu osób utrzymujących zwierzęta domowe do zapewnienia stałego, skutecznego dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;

9. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez zobowiązanie w § 11 pkt 3 regulaminu osób utrzymujących gady, ptaki i owady do zabezpieczenia przez wydostaniem się tych zwierząt z pomieszczenia - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej oraz, iż

10. istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia, poprzez zobowiązanie w § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do nie powodowania uciążliwości dla nieruchomości sąsiadujących - co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym.

Uzasadniając zarzuty skargi Prokurator wyjaśnił, że art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wyznacza granice upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że nieważne są postanowienia aktów prawa miejscowego, które wykraczały poza delegację ustawową lub stanowiły niepotrzebne powtórzenia, a nawet nieuprawnione modyfikacje postanowień ustawowych. Unormowany w § 3 ust. 1 regulaminu obowiązek wykorzystywania wyłącznie utwardzonego podłoża do mycia pojazdów

jest warunkiem zbyt daleko idącym i nie znajdującym żadnego uzasadnienia praktycznego. Regulacja taka nie ma ewidentnie żadnego oparcia w delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Z kolei zakaz odprowadzania ścieków do wód jest przewidziany *expressis verbis* w art. 39 Prawo wodne. Zgodnie więc z zasadami prawidłowej legislacji (§ 137 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej) w akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać przepisów ustaw, ani innych aktów normatywnych.

Wprowadzenie natomiast w § 3 ust.2 regulaminu zwrotu niedookreślonego „doraźne naprawy” stanowi niedopuszczalną modyfikację postanowień u.c.p.g. Z kolei uzależnienie w tym paragrafie dokonywania napraw pojazdów od „braku uciążliwości” stanowi nieuprawnione wkroczenie w sferę prawa cywilnego (ściślej: stosunków sąsiedzkich). Wyraźny zakaz uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich jest bowiem przewidziany art. 144 kc (zakaz immisji). Uchwała, jako akt prawa miejscowego, nie powinna po raz kolejny regulować materii uregulowanej uprzednio w ustawie.

W § 7 ust. 2 regulaminu postanowiono z kolei, że pojemniki na odpady komunalne należy okresowo myć i dezynfekować w zależności od stopnia ich zabrudzenia. Nakaz ten odnosi się do wszystkich adresatów tej normy prawnej, a zatem nie tylko np. do przedsiębiorstw oczyszczania miasta, lecz także do właścicieli nieruchomości. Zgodnie zresztą z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m. in. poprzez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. W tym świetle przepis § 7 ust. 1 i 2 regulaminu stanowi co prawda powtórzenie regulacji ustawowej, ale jednocześnie wprowadza niedopuszczalną jej modyfikację poprzez nałożenie dodatkowego obowiązku utrzymania czystości pojemników poprzez ich dezynfekcję.

Zawarte w rozdział 5 regulaminu przepisy miały na celu urzeczywistnienie delegacji ustawowej, jednakże w istocie delegację tę wyraźnie przekroczyły. Paragraf 11 pkt 1 regulaminu posługuje się pojęciem „rasy psów dużych”, podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiej kategorii (istnieje jedynie urzędowy wykaz ras psów agresywnych). Jego redakcja sprawia, że niemożliwe jest ustalenie jakie psy, w każdym konkretnym przypadku należy uznać za „duże”. Z kolei w § 11 pkt 1 lit. b regulaminu ustanowiono zakaz wprowadzania psów na boiska szkolne i place zabaw dla dzieci. Przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej oraz na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk i miejsc wykorzystywanych do kąpieli oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał stanowi naruszenie kompetencji przyznanej organom stanowiącym gminy. Jest to bowiem nadmierne ograniczenie swobody poruszania się i przebywania w określonym miejscu. Ponadto regulacje dotyczące zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny mieć miejsce na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Nakaz z § 11 pkt 2 regulaminu nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6. Paragraf 11 pkt 3 regulaminu zobowiązuje zaś osoby utrzymujące zwierzęta domowe do zapewnienia stałego, skutecznego dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi oraz rozciąga obowiązek zabezpieczania pomieszczeń przed samodzielnym wydostaniem się zwierząt także na osoby utrzymujące gady, ptaki i owady. Obejmując pojęciem „zwierząt domowych” także gady, ptaki i owady rada gminy przekroczyła delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6. Trudno bowiem zaliczyć je do zwierząt domowych. Nałożenie w § 11 pkt 3 obowiązku stałego, skutecznego dozoru nad zwierzętami jest sprzeczne z art. 47 Konstytucji RP. Z § 11 pkt 3 wynika obowiązek stałego nadzorowania zwierząt także na terenie np. ogrodzonej prywatnej nieruchomości, z której zwierzę nie może przecież wydostać się na teren publiczny. Nakaz ten wkracza w sferę życia prywatnego obywateli, co jest niedopuszczalne biorąc pod uwagę zakres umocowania określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Paragraf § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu zezwala na utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem nie powodowania uciążliwości dla nieruchomości sąsiadujących. Warunek ten narusza art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Obowiązek ten może być w praktyce niemożliwy do spełnienia, prócz tego kwestia „uciążliwości” stanowi zagadnienie z zakresu stosunków cywilnoprawnych (art. 144 kc) i nie powinna być przedmiotem uchwały rady gminy. W ocenie Prokuratora stwierdzenie nieważności uchwały jako aktu prawa miejscowego jest dopuszczalne bez względu na upływ terminu z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz niezależnie od daty jej uchwalenia (a nawet ewentualnej utraty jej mocy). Prokurator nie jest także zobowiązany do uprzedniego wzywania organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Trawniki wniosła o umorzenie postępowania sądoadministracyjnego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako bezprzedmiotowego. Wyjaśniła, że w dniu 2 czerwca 2016 r. przyjęła uchwałę Nr

XII/68/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trawniki, którą uchyliła zaskarżoną uchwałą. Ponadto wbrew unormowaniu art. 70 ustawy Prawo o prokuraturze prokurator zaniechał wezwania organu do usunięcia ewentualnej niezgodności przepisów prawa miejscowego z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi. Względny celowości uzasadniają zaś uprzednie wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa. Wykazując bezzasadność skargi Rada Gminy Trawniki odniosła się do zarzutów skargi dążąc do wykazania, że są pozbawione podstaw prawnych, a tym samym chybione.

Na rozprawie w dniu 10 listopada 2016 r. prokurator sprecyzował skargę odnośnie § 11, w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczone są przez przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z zm.), dalej powoływana jako „u.s.g.”. Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalił się pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny., Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Przy czym uchylenie uchwały nie stoi na przeszkodzie stwierdzenia jej nieważności. Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (Dz. U. Nr 109, poz. 527) dotycząca wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g., skarga na uchwałę rady gminy jest dopuszczalna także, gdy uchwała taka została zmieniona lub uchylona, ale może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę lub uchylenie. Jak stwierdził bowiem Trybunał w uchwale z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zakres czasowy obowiązywania prawa i jego stosowania nie pokrywają się ze sobą w przypadku uchylenia uchwały i stwierdzenia jej nieważności. Odmienne są bowiem skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza jej wyeliminowanie ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Innymi słowy - stwierdzenie nieważności oznacza uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego wydania. Ma to znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Zaskarżone unormowania uchwały z dnia 21 marca 2013 r. ustanawiają nakazy i zakazy, przeto mogą stanowić przedmiot oceny zachowania ich adresatów mających miejsce przed uchyleniem uchwały już po tym jak została ona usunięta z obrotu prawnego. Nie bez znaczenia pozostaje też ocena legalności kar administracyjnych, które mogły być nałożone na adresatów zaskarżonych norm w związku z ich naruszeniem w okresie obowiązywania. Uchylenie zaskarżonej uchwały nie uniemożliwia zatem obecnie stosowania zaskarżonych unormowań. Okoliczność ta, w świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnia dokonanie kontroli legalności zaskarżonych unormowań uchwały z dnia 21 marca 2013 r.

Błędny jest też pogląd Rady Gminy, że przed wniesieniem skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. prokurator powinien wezwać organ do usunięcia naruszenia prawa. W myśl art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony. Prokurator nie działa więc w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Potwierdza to unormowanie art. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177 ze zm.) stanowiącego, że zadaniem prokuratury jest w szczególności strzeżenie praworządności. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. Stanowi on, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami

materialnoprawnymi. Wnosi bowiem skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma więc w tym przypadku konieczności wyczerpania trybu przewidzianego w art. 101 u.s.g., ponieważ uchwała nie dotyczy jego interesu prawnego czy uprawnienia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 1065/05 –Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uznając skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Świdniku za dopuszczalną, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, dochodząc do wniosku, że skarga ta jedynie częściowo zasługuje na uwzględnienie.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Materialnoprawną podstawą uchwały z dnia 21 marca 2013 r. były przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm., dalej jako „u.c.p.g.”). Zgodnie z jej art. 4 ust. 1 rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do ustępu 2 powołanego artykułu, 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.

Uwzględniając treść przytoczonego przepisu Sąd doszedł do wniosku, że za niezgodne z prawem uznać należy jedynie unormowanie § 11 pkt 1 regulaminu. Stanowi on, że do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy prowadzenie psa na smyczy na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, a pies rasy uznawanej za agresywną lub uznany za rasę psów dużych musi ponadto mieć założony kaganiec i może być wyprowadzany wyłącznie przez osoby pełnoletnie. Rację ma Prokurator twierdząc, że użycie w tym paragrafie zwrotu niedookreślonego „psów rasy dużej” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi tak, aby ich pobyt na określonym terenie

nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przy czym zwrot zwierzęta domowe definiuje art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr. 106, poz. 1002 ze zm.). Choć psy są niewątpliwie zwierzętami domowymi w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt to zamieszczenie w § 11 pkt 1 zwrotu „psy rasy dużej” skutkuje w istocie wprowadzeniem nowej kategorii zwierząt, co do których można ustalić odrębny sposób postępowania na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Taki zabieg legislacyjny nie znajduje umocowania w delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Nie upoważnia bowiem legislatury gminnej do ustalania kategorii zwierząt domowych. Co więcej kategoria ta została sformułowana przy użyciu zwrotu niedookreślonego, powodując tym samym niejasności interpretacyjne i dowolność w ustaleniu skutków zastosowania nakazu z §11 pkt 1. Ma on bowiem charakter ocenny. Istotą regulaminu jako aktu prawa miejscowego jest zaś uzupełnienie regulacji ustawowej. Wypełnienie treścią, w zakresie dopuszczanym ustawą, norm ustawowych, tak aby ułatwić ich realizację i przestrzeganie. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) Trybunał Konstytucyjny wyprowadził jedną z najważniejszych zasad pochodnych, a mianowicie zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (miało to miejsce jeszcze w orzeczeniu wydanym pod rządami Konstytucji PRL: z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, opubl. OTK z 1988 r. nr 1, poz. 6, a także w szeregu późniejszych orzeczeń). Wśród przejawów jej obowiązywania w obszarze stanowienia prawa wymienia się m.in. nakaz dostatecznej określoności prawa. Wprowadzenie kategorii „psów rasy dużej” powoduje, że nieokreślony staje się krąg adresatów normy wynikającej z §11 pkt 2 regulaminu. Pociąga to za sobą trudności w jej realizowaniu jak i przestrzeganiu. Zwłaszcza, że regulamin zwrotu tego nie definiuje.

Zatem § 11 pkt 1 regulaminu wykracza poza zakres delegacji ustawowej z 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., jak i jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż nie realizuje wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego nakazu dostatecznej określoności stanowionego prawa. W ocenie Sądu uchybienia te w pełni uzasadniają stwierdzenie nieważności § 11 pkt 1 na podstawie art. 147 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o czym orzeczono w punkcie I sentencji wyroku.

Sąd nie podziela natomiast poglądu Prokuratora, że pozostałe zaskarżone unormowania regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały z dnia 21 marca 2013 r. powinny być usunięte z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie ich nieważności.

Nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej unormowanie § 3 ust. 1 regulaminu zezwalając na mycie pojazdów samochodowych poza myjniami wyłącznie na terenie utwardzonym. Artykuł 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. zawiera bowiem kompetencję dla rady gminy do szczegółowego określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości m.in. w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. Zatem zastrzeżenie w regulaminie, że poza myjniami samochodowymi na nieruchomości można myć samochód jedynie na terenie utwardzonym stanowi realizację powyższej kompetencji. Stanowi jej konkretyzację. Należy przy tym podkreślić, że norma kompetencyjna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wręcz nakazuje radzie gminy, aby ta szczegółowo określiła zasady mycia samochodów poza myjniami. Tak więc nie można przyjąć, aby wskazanie rodzaju podłoża, na którym można myć samochody poza myjniami nazbyt ingerowało w prawa mieszkańców gminy do dysponowania nieruchomością, bądź aby ingerencja ta była pozbawiona podstawy prawnej. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanawia bowiem zasadę proporcjonalności zgodnie, z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zobowiązując radę gminy do szczegółowego uregulowania możliwości mycia samochodów poza myjnią Ustawodawca uznał za konieczne ograniczenie praw właścicieli samochodów oraz nieruchomości ze względu na konieczność ochrony środowiska. Nakazuje bowiem w sposób szczegółowy unormować możliwość mycia samochodów poza miejscami do tego nie przystosowanymi, a więc ze swej istoty nie zabezpieczającymi środowiska przed negatywnym oddziaływaniem np. środków chemicznych. Pośrednio też realizuje obowiązek władzy publicznej wynikający z art. 68 ust. 3 Konstytucji w zakresie zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 590/07 - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nie można w tym przypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela, skoro Ustawodawca przedkłada konieczność ochrony środowiska oraz zdrowia obywateli

nad swobodę strony w dysponowaniu nieruchomością. Konstytucyjnej ochronie podlega jednak nie tylko prawo własności. Z art. 5 Konstytucji RP wynika, że jedną z funkcji państwa, czyli zasadniczym kierunkiem i celem jego działania, jest ochrona środowiska, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalnego rozwoju. Norma kompetencyjna z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. przenosi realizację tej funkcji na gminę. Podobnie należy oceniać unormowanie §3 ust. 2 regulaminu w tej części, w której dozwala dokonywanie jedynie doraźnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami. Posłużenie się w tekście § 3 ust. 2 sformułowaniem „drobne naprawy”, czyli zwrotu niedookreślonego, nie powoduje niejasności interpretacyjnych i dowolności w ustaleniu skutków jego zastosowania. Zwrot ten nie tworzy bowiem, w przeciwieństwie od przypadku § 11 ust. 1, nowej kategorii adresatów normy. Nie modyfikuje normy wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Przy uwzględnieniu zaś treści § 3 ust. 2 dookreślenie zwrotu „drobne naprawy” nie powinno nastręczać trudności. Treść tego unormowania wskazuje bowiem, że są to te naprawy, dla których przeprowadzenia nie jest konieczny warsztat naprawczy (a w istocie jego specjalistyczne wyposażenie) i których przeprowadzenie nie będzie powodowało zanieczyszczenia wód i gleby oraz nie będzie uciążliwe dla nieruchomości sąsiednich. Z powyższych względów zarzuty podniesione w skardze względem unormowania § 3 ust. 1 odnośnie części, w której ustanawia zasady mycia samochodów poza myjniami i ust. 2 odnośnie części, w której reguluje warunki naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi regulaminu uznać należy za niezasadne.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. regulamin winien określać m.in. warunki utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników na odpady. Nałożenie zatem w § 7 ust. 2 regulaminu obowiązku okresowego mycia i dezynfekcji pojemników na odpady stanowi realizację obowiązku rady gminy unormowania warunków utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie sanitarnym. Unormowanie to nie przekracza zatem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Wskazuje bowiem jakie czynności powinny być wykonywane, aby pojemniki na odpady pozostawały w odpowiednim stanie technicznym.

Zadaniem legislacji gminnej wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 6 jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, tylko takich, które dotyczą ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Regulacja powyższego przepisu nie ogranicza się do kwestii bezpieczeństwa, lecz także obejmuje ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (dróg, placów zabaw, parków, innych terenów zielonych itp.), co w istocie pokrywa się z kategorią miejsc publicznych. W ocenie Składu orzekającego w niniejszej sprawie ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny (§11 pkt 1 lit. b) stanowi środek ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zakaz taki niewątpliwie w najwyższym stopniu zapewnia eliminację jakichkolwiek zagrożeń i uciążliwości dla ludzi oraz zanieczyszczeń pochodzących od zwierząt. Unormowanie go tak jak uczyniła to Rada Gminy Trawniki, nie stanowi zatem przekroczenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6. Możliwość unormowania takiego zakazu w regulaminie nie wyłącza art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Stanowi, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Gminy zatem nie mają obowiązku normowania warunków korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Natomiast z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. wynika nakaz uchwalenia regulaminu, który normować będzie obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6).

Nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej również unormowanie punktu drugiego paragrafu jedenastego. Wprowadzony nim nakaz umieszczania przez osoby utrzymujące psy na zewnętrznej stronie ogrodzenia nieruchomości tabliczki ostrzegającej ma bowiem na celu ochronę przed zagrożeniem ze strony psów osób obcych wchodzących na nieruchomość. Unormowanie to stanowi środek ochrony przed stwarzanym przez psy zagrożeniem w związku z czym bezpodstawne jest twierdzenie, że wykracza poza delegację z art. 4 ust. 2 pkt 6. W żadnej mierze też nie ogranicza właściciela nieruchomości w wykonywaniu swoich praw właścicielskich ani nie ingeruje w prawo do prywatności. Uprawnienia te podlegają bowiem ograniczeniu ustawowemu (art. 64 ust. 3 oraz art. 76 Konstytucji RP). Skoro zaś ustawa zobowiązuje radę gminy do szczegółowego unormowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, aby zapewnić ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów oznacza to, że Ustawodawca uznał, iż zdrowie ludzi i zapewnieniem im nieuciążliwego korzystania z terenów wspólnych uzasadnia ograniczenie takich praw konstytucyjnie chronionych jak prawo własności czy prawo

do ochrony prywatności. Przy czym zakres ingerencji w te prawa mający miejsce na gruncie § 11 pkt 2 nie można uznać za dotkliwy. Sprowadza się on bowiem w istocie do udzielenia informacji o ewentualnym zagrożeniu występującym na nieruchomości. Przekroczenia delegacji ustawowej z punktu szóstego art. 4 ust. 2 nie stanowi też unormowanie §11 pkt 3. Przepis ten w tej części, w której zobowiązuje właściciele psów oraz innych zwierząt domowych do zapewnienia stałego dozoru nad nimi normuje bowiem podstawowy obowiązek osób utrzymujących zwierzęta wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 6.

Również obowiązek zabezpieczenia przed wydostaniem się utrzymywanych gadów ptaków i owadów nie stanowi w istocie przekroczenia delegacji do unormowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Nie ma przy tym racji Prokurator twierdząc, że zwierząt tych nie można zaliczyć do zwierząt domowych. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że za zwierzęta domowe uważane są zwierzęta trzymane przez człowieka w domu dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa, w odróżnieniu od zwierząt chowanych lub hodowanych z innych powodów (zwierzęta hodowlane, gospodarskie i użytkowe). Zwierzęciem domowym nazywa się takie zwierzę, które trzymane jest w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka, jako zwierzę towarzyszące człowiekowi lub jako swoista ozdoba czy też atrakcja mieszkania. Zwierzę domowe traktowane jest zwykle przez domowników jako pupil lub członek rodzinnego stada. Pupilem określa się najczęściej osobnika, który jest lubiany, bardziej niż inne osobniki tego samego gatunku, ale również wychowanka lub podopiecznego. Ten sam gatunek zwierzęcia (np. świnia domowa) może być zwierzęciem chowanym dla mięsa, hodowlanym (w celu dalszego rozmnażania) lub domowym. Pies trzymany na placu, którego ma pilnować przed intruzami jest zwierzęciem użytkowym. Trzymany w obejściu gospodarstwa rolnego nadal pełni rolę użytkową, a zwierzęciem domowym staje się dopiero z chwilą nawiązania więzi emocjonalnych pomiędzy człowiekiem i zwierzęciem (por. wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2023/12 i z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1953/08 - CBOSA). Mając na uwadze tak rozumiane zwierzę domowe nie można wykluczyć istnienia więzi emocjonalnej z utrzymywanymi w domu ptakami, jak chociażby papugami lub gadami jak np. żółwie. Tym samym w obu tych przypadkach będziemy mieli do czynienia ze zwierzętami domowymi. W obu też przypadkach zwierzęta te zaliczyć należy do zwierząt domowych tradycyjnie przebywających w domu.

Ponadto redakcja art. 4 ust. 2 pkt 6 nie upoważnia do zawężającego interpretowania tego przepisu, całkowicie wykluczającego ustalenie obowiązków profilaktycznych, uprzednich, jak i następczych – oczywiście pod warunkiem, by nie były to dyrektywy postępowania wykluczone przez inne przepisy powszechnie obowiązujące oraz by takie obowiązki były proporcjonalne do celu, jakiego art. 4 ust. 2 pkt 6 ma służyć. Punktem odniesienia, czyli dobrem chronionym przez cytowany przepis jest bezpieczeństwo ludzi i czystość terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie ma powodów, aby akceptować wyłącznie działania prawodawcze rady gminy mające za przedmiot sam tylko nadzór nad psem w miejscu publicznym (wyrok NSA z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1568/10 - CBOSA).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424). Skład orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela ten pogląd. Powyższe stanowisko nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie stanowiło naruszenie prawa. Nie bez znaczenia pozostaje tu bowiem ilość powtórzeń, charakter powtórzonych przepisów prawa i ich istota (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt II SA/Op 393/10 - CBOSA). Ponadto w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku powtórzenie powinno być powtórzeniem dosłownym, 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). Przede wszystkim rozstrzygnąć należy, czy w przypadku konkretnego zapisu regulaminu bądź statutu mamy do czynienia z powtórzeniem. W przypadku unormowania § 3 pkt 1 w tej jego części, w której nakazuje powstające w wyniku mycia samochodu na terenie utwardzonym poza myjnią ścieki odprowadzać do kanalizacji sanitarnej lub gromadzić w zbiornikach bezodpływowych oraz zakazuje ich bezpośredniego odprowadzania do cieków i zbiorników wodnych nie doszło do powtórzenia

unormowania art. 39 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.), a jedynie do nawiązania do niego w ramach realizacji delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Porównanie treści § 3 ust. 1 ustanawiającej zakaz odprowadzania ścieków do cieków i zbiorników wodnych do treści art. 39 ust. 1 Prawa wodnego prowadzi do wniosku, że pierwszy z przepisów jest zakresowo węższy od drugiego i w tym drugim się zawiera. Przy czym owo zawieranie się należy odnieść do istoty wynikającego z niego zakazu, nie zaś do treści ustanawiającego go przepisu. Działanie takie w żadnej mierze nie modyfikuje treści art. 39 ust. 1 Prawa wodnego, a służy zapewnieniu komunikatywności tekstu paragrafu trzeciego ustępu pierwszego. W wyniku takiego zabiegu legislacyjnego powstaje przepis zawierający kompletną regulację dotyczącą warunków mycia samochodów poza myjniami.

Nie stanowi powtórzenia unormowania art. 144 kc paragraf trzeci ustęp drugi regulaminu, w tej części, w której uzależnia możliwość dokonania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatem naprawczym od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Użycie takiego sformułowania nawiązuje jedynie do unormowania art. 144 kc, nie posługując się przy tym zwrotami użytymi w redakcji przepisu Kodeksu cywilnego. Samo zaś unormowanie § 3 ust. 2 regulaminu w tej swojej części, w której uzależnia możliwość dokonania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatem od uciążliwości tego działania dla nieruchomości sąsiednich jest zakresowo węższe niż regulacja art. 144 kc. W żadnej zatem mierze nie wpływa na treść przepisu Kodeksu cywilnego. Taka sama relacja zachodzi między § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu a art. 144 kc. Tak jak w przypadku § 3 ust. 1 i 2 paragraf dwunasty ustęp drugi punkt pierwszy nie stanowi powtórzenia art. 144 kc i nie posługuje się zwrotami użytymi w jego treści. Nawiązuje jedynie do zasad dobrego sąsiedztwa unormowanych w art. 144 kc. Bezpodstawne jest zatem twierdzenie, że § 3 ust. 1 i 2 czy § 12 ust. 2 pkt 3 zawierają powtórzenia unormowań ustawowych. Okoliczność ta nie uzasadnia zatem konieczności stwierdzenia ich nieważności.

Z powyższych względów nie można zatem przyjąć, jak chce tego Prokurator, aby unormowanie § 3 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 2, § 11 pkt 2 i 3 oraz § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu wydane zostało z naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP nakazującymi organom administracji działać na podstawie i w granicach prawa. Odnosnie zarzutów naruszenia przez zaskarżone unormowania załącznika do uchwały z dnia 21 marca 2013 r. przepisów Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 238) należy zauważyć, że zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa. Stanowią zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Jedynie istotne naruszenie prawa łączące się z naruszeniem zasad techniki prawodawczej świadczy o wadliwości przepisu prawa.

Skoro zatem w przypadku § 3 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 2, § 11 pkt 2 i 3 oraz § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu nie mamy do czynienia z naruszeniem prawa, to nawet naruszenie zasad techniki prawodawczej nie pociągnie za sobą takiej ich wadliwości, która skutkować powinna usunięciem ich z obrotu prawnego.

Mając zatem na uwadze to, że unormowania § 3 ust. 1 i ust. 2, § 7 ust. 2, § 11 pkt 2 i 3 oraz § 12 ust. 2 pkt 3 regulaminu nie naruszają prawa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w punkcie drugim sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.