



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 maja 2021 r.

Poz. 2297

Sygn. akt II SA/Lu 244/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Asesor WSA Jerzy Parchomiuk

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 października 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Rykach

na uchwałę Rady Gminy Kłoczew

z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XXIII/165/2016

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłoczew

- I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3, § 4 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 1 oraz § 17 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 jej załącznika w postaci Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłoczew;
- II.** w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 244/20

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Prokurator Rejonowy w Rykach domagał się stwierdzenia nieważności w całości uchwały Rady Gminy Kłoczew nr XXIII/165/2016 z dnia 28 czerwca 2016 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłoczew. Zaskarżonej uchwale zarzucono:

- 1) istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku poprzez określenie w § 14 ust. 10 regulaminu materię już uregulowaną w jej art. 6 ust. 1 pkt 1 ;
- 2) istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w poprzez nałożenie w § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu na właścicieli psów bezwzględne obowiązku wyprowadzenia ich na uwięzi, natomiast psów rasy uznanej za agresywną również w kagańcu;
- 3) naruszenie § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej poprzez powtórzenie oraz powtórzenie w zmodyfikowanej formie w § 1 i § 3, Regulaminu regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust.2 pkt. 1 lit. c, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 4) istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ograniczenie w § 4 ust. 2 Regulaminu możliwości przeprowadzania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi jedynie do doraźnych napraw;
- 5) istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nałożenie w 17 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kłoczew obowiązku utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nieuciążliwy dla otoczenia i nieruchomości sąsiednich, czym wkroczone w materię uregulowaną w art. 144 k.c.;

Ostatecznie skarżący z uwagi na znaczny zakres uchybień wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zdaniem Prokuratora w sposób przekraczający ustawowe upoważnienie o jakim mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nałożono w § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu obowiązek określonego sposobu postępowania z opakowaniami posiadającymi zakrętki oraz obowiązku trwałego zgniatania opróżnionych opakowań przed złożeniem do pojemnika. Ustawowego umocowania nie znajduje także nałożenie na właścicieli w § 16 ust. 3 pkt 1 bezwzględne obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi, natomiast psów rasy uznanej za agresywną również w kagańcu. Zdaniem skarżącego tak sformułowany bezwzględny zakaz nie uwzględniają specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie, niż przewidziane to zostało w ustawach. Ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia o czym stanowi art. 77 Kodeksu wykroczeń. Natomiast w art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122) wprowadzono zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Na poparcie swojej tezy skarżący powołał również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2017 r. (II OSK 3039/15) i 13 września 2012 r. (II OSK 1492/12) z których wynika, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, w tym także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności i muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto w przedmiotowej uchwale z naruszeniem § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. 2016 r., poz. 283) dokonano powtórzenia oraz powtórzenia w zmodyfikowanej formie w § 1, oraz w § 3 regulaminu regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 i art. 4 ust.2 pkt. 4 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie skarżącego nie znajduje umocowania ustawowego określone w § 4 ust. 2 Regulaminu prawo naprawy samochodu poza warsztatami naprawczymi jedynie w zakresie doraźnych napraw. Taka regulacja ogranicza w sposób prawem nieuzasadniony prawo własności oraz zakres praw podmiotowych dozwolonych zachowań, stanowiąc w sposób niejasny o naprawie samochodu poza warsztatami naprawczymi jedynie w sytuacji, gdy zakres wykonywanej naprawy związany jest z bieżącą eksploatacją pojazdu. Do kompetencji Rady Gminy należało jedynie tylko określenie szczegółowych zasad utrzymania porządku i czystości w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, a nie

wprowadzenie ograniczeń co do zakresu dokonywania takich napraw (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 VIII SA/Wa 214/17).

Dodatkowo w § 14 ust. 10 Regulaminu określono materię już uregulowaną w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku, zaś w § 17 nałożono obowiązek utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nieuciążliwy dla otoczenia i nieruchomości sąsiednich, czym wkroczone w materię uregulowaną w art. 144 k.c.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Kłoczew wniósł o jej oddalenie. Zaznaczył przede wszystkim, że nie podniesiono zarzutu niewyczerpania delegacji ustawowej w skarżonej uchwale. Z uwagi na powyższe, nawet uwzględnienie wszystkich zarzutów skargi nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności jej w całości, a jedynie do zakwestionowania określonych zapisów regulaminu. Odnosząc się do kwestii określonego w uchwale nakazu trzymania psa na smyczy, w przypadku rasy agresywnej w kagańcu (§16 ust.3 pkt 1 uchwały) , organ wyjaśnił, że przepis ten nie narusza delegacji ustawowej określonej w art.4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach co potwierdza także wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r, (II OSK 618/14). W ocenie organu niezrozumiałą jest też całkowicie zarzut powtórzenia delegacji ustawowej co do zapisu § 14 ust. 10 uchwały, w sytuacji, gdy ta jednostka redakcyjna wskazuje minimalną częstotliwość opróżniania zbiorników bezodpływowych, a więc wypełnia delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podobnie nietrafny jest zarzut powtórzenia i modyfikacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach odnośnie § 1 skarżonej uchwały Rady Gminy Kłoczew, oraz § 3, który stanowi o obowiązku usuwania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń z miejsc przeznaczonych do użytku publicznego, w sytuacji gdy art.4 ust.2 pkt 1 lit b) nakazuje określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Powszechnie obowiązujących przepisów ustawy nie naruszają również zapisy § 4 ust. 2 oraz § 17 ust.1 pkt 2 i 3 regulaminu. Organ odwołał się do uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 stycznia 2017 r. (II SA/Lu/809/16). Warunki mycia i drobnych napraw pojazdów samochodowych realizują cel art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Skoro obowiązujące przepisy na zasadzie wyjątku dopuszczają mycie i naprawę samochodów poza warsztatami i myjniami, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora, że wprowadzone w kwestionowanym przepisie Regulaminu ograniczenia, uszczegóławiające - na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy - warunki wykonywania tych czynności w innych miejscach, w sposób nieuprawniony wkraczają w sferę prawa cywilnego; tym bardziej nie można spornego przepisu Regulaminu uznać za istotnie naruszający prawo. Również § 17 ust 1 pkt 2 i 3 uchwały nie przekracza upoważnienia ustawowego o jakim mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. O ile zgodzić się należy z twierdzeniem, że nie jest możliwe zapewnienie, by zwierzęta (jakikolwiek) nie powodowały żadnych hałasów, to jednak z kwestionowanego przepisu Regulaminu nie wynika taki obowiązek. Przepis ten odnosi się wyłącznie do "uciążliwości" spowodowanych hałasem. Nie każdy zatem hałas będzie powodował uciążliwości, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień. Obowiązek wskazany w spornym przepisie sprowadza się w istocie nie tyle do uniemożliwienia zwierzętom domowym zachowań zgodnych z ich naturą, ale do takiego zorganizowania pomieszczeń czy terenów otwartych dla tych zwierząt, by minimalizowały one ich zachowania uciążliwe dla otoczenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Bezasadny jest zarzut naruszenia przez Radę § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej poprzez powtórzenie oraz powtórzenie w zmodyfikowanej formie w § 1 i § 3, regulaminu regulacji zawartych w art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rzeczywiście w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, który podziela również sąd w niniejszej sprawie. Powyższe stanowisko nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie stanowiło naruszenie prawa. Nie bez znaczenia pozostaje 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 – opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 (S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, W. 2012, s. 35 i 241). W żadnym razie nie sposób uznać, aby § 1 załącznika do uchwały określający treść Regulaminu stanowił niedopuszczalne powtórzenie art. 4 ust. 2 ustawy. Działanie organu w żadnej mierze nie modyfikuje treści tego przepisu, a służy zapewnieniu jedynie przejrzystości aktu, co jak już wspomniano jest dopuszczalne. Należy ponadto 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.

Bezzasadny jest zarzut powtórzenia w § 3 Regulaminu treści przepisu art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c) ustawy, według którego Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, (a tym bardziej podanego w uzasadnieniu art. 4 ust. 2 pkt. 4 lit. c) którego to przepisu ustawa w ogóle nie zawierała). Wspomniana norma § 3 w ogóle bowiem nie reguluje tej kwestii, lecz uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego czego dotyczy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b) ustawy, nakazujący określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątkowanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wspomniany przepis jest natomiast wadliwy z innego powodu. Jak wskazuje się w orzecznictwie przepis art. 4 ust. 2 ustawy stanowi jedynie upoważnienie dla organu gminy dla uszczegółowienia zasad mieszczących się w ramach upoważnienia ustawowego. Chodzi zatem o instrumentalne uszczegółowienie zasad ustawowych, tak aby prawodawcze wykonanie zasad będących wyrazem uszczegółowienia wskazanych/wyrażonych w regulaminie dało merytoryczny, materialny efekt realizacji "wykonywanej" zasady ustawowej. Jednocześnie metoda regulacji stosowana przez ustawodawcę, pozwala na przyjęcie tezy, że ustawodawca posłużył się w omawianym upoważnieniu ustawowym pojęciem zasady w szerokim tego słowa znaczeniu, w pewnych przypadkach utożsamiając zasadę z normą prawną. Nie można także wykluczyć, że wykonawczy charakter regulaminu może być uzupełniony o mieszczącą się w ramach upoważnienia pewną ograniczoną prawem samodzielność prawotwórczą prawodawcy lokalnego. Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy wynika wyraźnie, że regulamin może precyzować wyłącznie szczegółowe zasady dotyczące uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy obowiązujący w dacie podjęcia uchwały zobowiązywał właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Powołany przepis ogranicza zatem wyraźnie i jednoznacznie powinności właścicieli nieruchomości w odniesieniu do terenu położonego poza granicami ich nieruchomości, po pierwsze wskazując przestrzeń, którą mają się oni zajmować (chodnik w podanym wyżej ścisłym rozumieniu) oraz po drugie określając czynności, które mają oni wykonywać (uprzątnięcie zanieczyszczeń). Obowiązek, o którym mowa nie może zatem dotyczyć innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, a jedynie tych, o których mowa w omawianym przepisie. Innymi słowy tylko chodnik, który stanowi wydzieloną część drogi publicznej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, podlega obowiązkowemu uprzątkowaniu przez właściciela nieruchomości bezpośrednio położonej wzdłuż tego chodnika. Inne części nieruchomości służących do użytku publicznego, niebędące chodnikiem w znaczeniu, o którym wyżej mowa, nie są objęte obowiązkiem ich uprzątkowania przez właściciela nieruchomości do nich przylegającej. Natomiast z § 3 ust. 1 Regulaminu nie wynika w sposób oczywisty, czy wspomniany obowiązek uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń ogranicza się wyłącznie do chodnika w rozumieniu ustawy, czy może obejmuje on swoim zakresem także innych części nieruchomości służących do użytku publicznego, niebędących chodnikami. Przypomnieć w związku z tym należy, że według art. 5 ust. 4 i 5 ustawy obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządcy drogi, zaś obowiązki utrzymania czystości i porządku na terenach innych niż wymienione w art. 5 ust. 1-4 ustawy należą do gminy. Tym samym rada gminy wprowadziła do regulaminu obowiązek nieprecyzyjny, który stanowi w istocie powtórzenie regulacji ustawowych, ale także nieuprawnioną ich modyfikację oraz przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) i art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Poza tym wspomniane upoważnienie przekracza zawarty w § 3 nakaz złożenia uprzątniętego błota, śniegu i lodu na skraju chodnika w sposób nie powodujący zakłóceń w ruchu pieszych i pojazdów. Jak już wspomniano przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątkowania błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części

nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. W wyroku z dnia 21 czerwca 2017r. (II OSK 991/17 i podane tam orzecznictwo opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że uzasadnieniem dla wprowadzenia powyższego postanowienia nie może być wyłącznie nikła obawa przed działaniami sprzecznymi z utrzymaniem porządku np. polegającymi na gromadzeniu śniegu, lodu itp. w sposób utrudniający korzystanie z komunikacji publicznej. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości. Wśród tych i obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, odesłań do i obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Dlatego też należy mieć w tym względzie na uwadze również regulacje zawarte w art. 5 ust. 4 i art. 20 ustawy o drogach publicznych, które wskazują podmiot obowiązany do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych. Rada gminy uchwalając Regulamin powinna zatem mieć na uwadze komplementarność w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy i wymienionych w art. 4 ust. 2 z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 ustawy.

Zupełnie niezrozumiałą jest natomiast zarzut przekroczenia ustawowego upoważnienia o jakim mowa w art. 4 ust. 2 ustawy przez nałożenie w § 3 ust. 2 i 3 Regulaminu obowiązku określonego sposobu postępowania z opakowaniami posiadającymi zakrętki oraz obowiązku trwałego zgniatania opróżnionych opakowań przed złożeniem do pojemnika, wspomniana norma w ogóle bowiem takiej treści nie zawiera.

Częściowo zasadna jest natomiast skarga jeśli zarzuca przekroczenie delegacji ustawowej zamieszczonej w § 4 ust. 2 pkt. c ustawy przez § 4 ust. 2 Regulaminu dopuszczającego doraźne naprawy i regulacje na nieruchomości właściciela pojazdów samochodowych pod warunkiem, że powstające odpady będą gromadzone w pojemnikach do tego przeznaczonych oraz prace te nie będą stwarzały uciążliwości dla mieszkańców sąsiadujących nieruchomości. Sąd rozpatrujący niniejszą skargę podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, według którego celem regulaminu jest wykreowanie pewnych powtarzalnych, komunikatywnych, jasnych wzorów zachowania się służących zachowaniu czystości i porządku i mieszczących się w ramach prawa i granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy o utrzymaniu czystości, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. W wyroku z dnia 27 czerwca 2017r. (II OSK 3039/15 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego mieszczące się w treści § 4 ust. 2 Regulaminu zawierają normę kierunkową wskazującą wymóg działania polegający na niezanieczyszczeniu środowiska, co jest zgodne z istotą omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Wymóg naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi jako odbywającej się wyłącznie pod warunkiem gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych - stanowi zatem dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza naprawiać pojazdy samochodowe poza warsztatami samochodowymi. Zgodzić należy się natomiast ze skarżącym, że doszło do przekroczenia ustawowego upoważnienia poprzez dozwolenie w § 4 ust. 2 regulaminu możliwości dokonywania jedynie doraźnych napraw i regulacji pojazdów samochodowych. Jak już zaznaczono na podstawie normy wynikającej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy do kompetencji Rady należy jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Jest jasne, że wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą 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. Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów jedynie do doraźnych napraw i regulacji nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości.

Ponadto na akceptację rozpatrywanego zarzutu skargi, według którego kwestionowany przepis jest sprzeczny z celem i przedmiotem regulacji Regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku, pozwala stopień ogólnikowości i pojęciowej nieostrości oraz abstrakcyjności omawianego przepisu w zakresie pojęcie doraźnych napraw i regulacji.

Bezzasadny jest zarzut istotnego naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku poprzez określenie w § 14 ust. 10 Regulaminu obowiązku usuwania nieczystości ciekłych z nieruchomości z częstotliwością gwarantującą, że nie nastąpi wypływ ze zbiornika, zwłaszcza wynikający z jego przepełnienia, a także zanieczyszczenie powierzchni ziemi i wód podziemnych jednak nie rzadziej, niż raz w roku, jako materię już uregulowaną w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy. Nie wiadomo przede wszystkim na czym prokurator opiera swoje przekonanie o tożsamości wspomnianych przepisów skoro przepis ustawowy dotyczy wyłącznie obowiązku właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust.1 pkt. 3b udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez okazanie takich umów i dowodów uiszczania opłat za te usługi. Z kolei zgodzić należy się z gminą, że treść normy § 14 ust. 10 nie powtarza i nie modyfikuje regulacji ustawowej. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy Regulamin może wyrażać się w przedmiocie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W powołanym już wyroku z dnia 27 czerwca 2017r. (II OSK 3039/15) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że pojęcie systematyczności pozostaje w korelacji z ustawowym upoważnieniem do określania częstotliwości wykonania obowiązku z art. 5 ust. 2 pkt 3b ustawy przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Jest zatem dopuszczalne, jako nie posiadające znamion rażącego naruszenia prawa, "opisowe" "efektywnościowe" określenie tej częstotliwości w ramach omawianego Regulaminu, przez wskazanie systematyczności w tej częstotliwości usuwania nieczystości ciekłych prowadzącej do nie dopuszczania do przepełnienia się urządzeń do gromadzenia nieczystości ciekłych.

Zasadny jest zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 przez § 16 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu zgodnie z którym właściciel psa jest zobowiązany do wyprowadzania psy na smyczy i w obroży, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu; zwolnienie z uwięzi psa rasy nie uznawanej za agresywną jest możliwe tylko na terenach zielonych o ile nie ma takiego zakazu. W orzecznictwie już wielokrotnie podkreślano, że tego rodzaju zapis prowadzi do niehumanitarnych działań i stanowienia nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. (tak NSA w wyrokach z 29 lipca 2020r. II OSK 921/20, 27 czerwca 2017r. II OSK 3039/15, 21 maja 2020r. II OSK 2724/19 i 30 kwietnia 2020r. II OSK 2541/19, inaczej jednak NSA w wyroku z dnia 26 maja 2020r. II OSK 2950/19 wszystkie opubl. w CBOSA). Zwraca się uwagę, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może również w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto z treści art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Poza tym w § 16 ust. 3 pkt.1 mowa jest o obowiązkach właściciela psa, co pozostawia poza zakresem regulacji regulaminu inne podmioty utrzymujące takie zwierzęta. Tymczasem delegacja ustawowa zobowiązuje do określenia obowiązków w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe, bez żadnych wyłączeń, czy ograniczeń.

Podzielić należy również zarzut skargi podnoszący naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zapisy § 17 ust.1 pkt. 2 i pkt. 3 regulaminu nie przekraczają delegacji ustawowej. Zgodnie z treścią § 17 ust. 1 pkt 2 Regulaminu na terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod warunkiem ograniczenie wszelkich uciążliwości hodowli dla środowiska w tym emisji będących skutkiem do obszaru nieruchomości na której jest prowadzona i nie sprawiania uciążliwości dla sąsiadowi prowadzenia z zachowaniem czystości i porządku na nieruchomości (pkt. 3). Stopień ogólności i pojęciowej nieostrości i abstrakcyjności omawianych przepisów pozwala na wniosek, że jest on sprzeczny z celem i przedmiotem Regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. W konsekwencji treść wspomnianych przepisów § 17 ust. 3 pkt 1 wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego, którym jest art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Nie bardzo jasna jest przy tym argumentacja organu, według którego przepis ten odnosi się wyłącznie do "uciążliwości" spowodowanych hałasem. Teza ta nie ma żadnego potwierdzenia w jego treści, gdzie chodzi nie o konkretne uciążliwości, ale wszelkie uciążliwości. Trafnie zauważył ponadto skarżący, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich należą do sfery prawa cywilnego, w tym art. 144 kc, 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. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stanowienia przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia. W konsekwencji treść wspomnianych przepisów § 17 ust. 3 pkt 1 wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego, którym jest art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Wbrew przekonaniu skarżącego przy tak skonstruowanej uchwale brak jest podstaw do stwierdzenia jej nieważności w całości. Wniosek ten miałby uzasadnienie, gdyby stwierdzenie nieważności uchwały w części oznaczało, że w praktyce uchwała byłaby aktem ułomnym i nie mogłaby być wykonywana. W orzecznictwie wskazuje się, że stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części może dotyczyć sytuacji, kiedy rozstrzygnięcie uchwały składa się z kilku elementów, z których każdy mógłby być przedmiotem rozstrzygnięcia osobnej uchwały, bądź mógłby istnieć w obrocie prawnym samodzielnie (por. wyrok NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt II OSK 207/14 opubl. w CBOSA). Taka właśnie sytuacja miała miejsca w niniejszej sprawie. Co więcej wspomniany wniosek nie ma żadnego odniesienia w petitum skargi, ani w jej uzasadnieniu, gdzie Prokurator konsekwentnie wskazywał przepisy, które jego zdaniem zostały podjęte z istotnym naruszeniem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Nie wskazał natomiast na jakich podstawach opiera wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Generalną zasadą jest, że jeśli są podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części, to brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Możliwe są wprawdzie sytuacje, że wadliwość określonej części uchwały może uzasadniać stwierdzenie nieważności całej uchwały, ale wówczas konieczne jest wskazanie przyczyn takiego rozstrzygnięcia.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ. U z 2019r. Poz. 2325) należało stwierdzić nieważność § 3. § 4 ust. 1, § 16 ust. 3 pkt. 1 oraz § 17 ust. 1 pkt. 2 i pkt. 3 załącznika zaskarżonej uchwały. Na podstawie art. 151 wspomnianej ustawy oddalono skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.