



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 października 2022 r.

Poz. 5089

WYROK NR II SA/WR 337/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 września 2021 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie na uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie z dnia 27 czerwca 2016 r., nr XXIII/144/16 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Dzierżoniowa

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 6 pkt 3 „naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich”; § 7 ust. 1 pkt 4 „wyprowadzanie psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy, zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela.”; ust. 2 „Na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach, powinny być zaopatrzone w skuteczne środki zabezpieczające takie jak: smycz, kaganiec, klatka itp.”; ust. 3 „Zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem”; § 9 ust. 1 pkt 1 „utrzymywania zwierząt w taki sposób, aby nie powodowały uciążliwości dla właścicieli nieruchomości oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości”; ust. 2 „dopuszcza się utrzymywanie pszczół pod warunkiem ustawienia pni pszczół w odległości co najmniej 20 metrów od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości”;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Rada Miejska Dzierżoniowa dnia 27 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę nr XXIII/144/16, w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Dzierżoniowa. W podstawie prawnej przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250). Uchwała została opublikowana w dzienniku urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 2016.07.05; 2016.3181.

Rada uchwaliła (między innymi) w rozdziale 2, poświęconym wymaganiom w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w § 2 Właściciele nieruchomości obowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, poprzez:

- 1) niezwłoczne odgarnięcie śniegu; gromadzony śnieg nie może zagrażać bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów oraz powinien umożliwiać swobodny odpływ wody do kanalizacji deszczowej,
- 2) niezwłoczne usunięcie lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszarniającym, np. piaskiem,
- 3) niezwłoczne usunięcie błota i innych zanieczyszczeń.

W § 5. Uchwalono, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami można przeprowadzić wyłącznie jeżeli:

- 1) mycie odbywa się na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostawanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych,
- 2) ścieki wytworzone podczas mycia odprowadzane są do sieci kanalizacji sanitarnej, ogólnospławnej lub do zbiornika bezodpływowego.

§ 6. Naprawę pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi można przeprowadzać, jeżeli (między innymi): 3) naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości.

Rozdział 3. Uchwały został poświęcony obowiązkom osób utrzymujących zwierzęta domowe i w § 7.

1. Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, należy:

- 1) usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, jezdniach, chodnikach, ścieżkach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzonych placach, itp.,
- 2) właściwe zabezpieczenie pomieszczeń lub posesji przed wydostaniem się zwierzęcia na zewnątrz,
- 3) zwalczanie i zapobieganie rozprzestrzenianiu się wszelkich insektów i chorób zakaźnych, których nosicielem jest zwierzę,
- 4) wyprowadzanie psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy; zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela,
- 5) niepozostawiania zwierząt bez opieki na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku.

2. Na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach, powinny być zaopatrzone w skuteczne środki zabezpieczające takie jak: smycz, kaganiec, klatka itp.

3. Zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem.

Rozdział 4.

Wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej § 8.1. Ustanawia się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich w budynkach mieszkalnych.

2. Ustanawia się zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich, takich jak: bydło, konie, świnie, owce, kozy, zwierzęta futerkowe na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

3. Ustanawia się zakaz utrzymywania drobiu na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, zastrzeżeniem § 9. ust. 1.

§ 9. 1. Dopuszcza się utrzymywanie drobiu na własne potrzeby na terenie nieruchomości zlokalizowanych przy ulicach: Asnyka, Brzegowej, Błonie, Ciasnej, Łąkowej, Mostowej, Nowogrodzkiej, Nowowiejskiej, Piaskowej, Ks. Dzierżonia, Polnej, Rzeźniczej od ulicy Piłsudskiego do ulicy Korczaka, Słowiańskiej, Słowiczej, Staszica, Struga, Wesołej, Wiejskiej, Wojska Polskiego, Zielonej, Zamenhofs, Zwycięzców, Żeromskiego oraz na terenach ogrodów działkowych, pod warunkiem:

- 1) utrzymywania zwierząt w taki sposób, aby nie powodowały uciążliwości dla właścicieli nieruchomości oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości,
- 2) utrzymywania zwierząt w pomieszczeniach zamkniętych lub w zagrodach, uniemożliwiających przemieszczanie się zwierząt poza obszar nieruchomości,
- 3) niezwłocznego usuwania wszelkich nieczystości związanych z utrzymywaniem zwierząt.

2. Dopuszcza się utrzymywanie pszczół pod warunkiem ustawienia pni pszczół w odległości co najmniej 20 metrów od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie, wniósł skargę z dnia 29 czerwca 2021 r., zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XXIII/144/16 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z 27 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Dzierżoniowa w części tj. w zakresie § 2 pkt 2, § 95 pkt 1, § 6 pkt 3, § 7 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz ust. 2 i 3, § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2. Skarżący w uchwale zarzucił istotne naruszenie prawa, tj.: 1) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2021.888 z 12 maja 2021 r.), dalej - „u.c.p.g.” w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 z 21 kwietnia 2020 r.), dalej - „u.s.g.”, w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483 z 16 lipca 1997 r.), dalej - „Konstytucja RP” w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 z 7 marca 2016 r.), dalej - „z.t.p.”, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 2 pkt 3 Regulaminu, właścicieli nieruchomości, obowiązku niezwłocznego usunięcia lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszarstniającym, np. piaskiem, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c, daje uprawnienie do nałożenia obowiązku tylko w zakresie usunięcia lodu, a nie posypania go materiałem uszarstniającym; 2) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g., w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 i § 135 poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i dopuszczenie w § 5 pkt 1 Regulaminu mycia pojazdów samochodowych, poza myjniami, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, nie nadaje uprawnienia do ograniczenia w tym zakresie praw właścicieli nieruchomości; 3) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zezwolenie w § 6 pkt 3 Regulaminu na naprawy pojazdów, poza warsztatami naprawczymi, jedynie gdy naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich, co stanowi powtórzenie regulacji z art. 144 k.c.; 4) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art.94 Konstytucji RP w zw. z §134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, co stanowi powtórzenie regulacji art. 144 k.w. i art. 145 k.w.; 5) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 wzw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dot. obowiązek; 6) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnianie

delegacji i użycie w § 7 ust. 2 Regulaminu nieprecyzyjnego określenia „zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach”, co skutkuje i niepewnością na kogo wskazany obowiązek jest nałożony; 7) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 Regulaminu, na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, obowiązku wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy, podczas gdy zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenie niezamieszkałym i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela, zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, podczas gdy jest to powtórzenie i modyfikacja regulacji prawnej art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2020.638 z 9 kwietnia 2020 r.), dalej - „u.o.z.”; 8) art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p. i art. 5 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 7 ust. 2 Regulaminu na utrzymujących zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, obowiązek zaopatrzenia w skuteczne środki zabezpieczające, takie jak: smycz, kaganiec, klatka, itp., nie różnicując tego obowiązków względem pozostałych cech zwierzęcia; 9) art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 9 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku utrzymywania drobiu na własne potrzeby na terenie nieruchomości położonych przy ul. wymienionych we wskazanej jednostce redakcyjnej, w taki sposób, aby nie powodowało to uciążliwości dla właścicieli nieruchomości oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości, podczas gdy jest to powtórzenie regulacji art. 144 k.c.; 10) art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 9 ust. 2 Regulaminu obowiązku trzymania pszczoł w pniach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności, którego ograniczenia zostały odmiennie uregulowane w art. 144 k.c.

Odpowiadając na zarzuty zawarte w skardze strona przeciwna nie zgodziła się z zarzutami postawionymi przez Prokuratora w następujących powodów:

1. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagań dotyczących m.in. usunięcia lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Nadrzędnym celem wprowadzenia tego przepisu jest usunięcie zagrożenia dla ludzi, a tym samym możliwości bezpiecznego poruszania się na terenach służących do użytku publicznego. Obowiązek ten może być realizowany poprzez skucie lodu lub posypanie materiałem uszorstniającym np. piaskiem. Należy w tym miejscu wskazać, że najczęściej stosowanym sposobem usunięcia zagrożenia związanego z występowaniem lodu (występowanie śliskości) jest jego posypanie materiałem uszorstniającym, gdyż w wielu przypadkach usunięcie lodu jest niemożliwe (dotyczy wystąpienia cienkiej warstwy lodu lub w przypadku występowania zjawiska opadu zamarzającej mżawki). Brak możliwości usunięcia śliskości powstałej w związku z wystąpieniem lodu (np. gołoledź), poprzez posypanie powierzchni oblodzonej materiałem uszorstniającym powodowałoby w wielu przypadkach niemożliwość realizacji celu tej regulacji jakim jest wyeliminowanie zagrożenia w zakresie bezpiecznego przemieszczania się ludzi podczas niekorzystnych warunków pogodowych. W myśl ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy została upoważniona do wskazania wymogów w zakresie m.in. usuwania lodu, które zagwarantują możliwość bezpiecznego przemieszczania się i przebywania ludzi w miejscach służących do użytku publicznego. W związku z powyższym Rada Miejska Dzierżoniowa realizując dyspozycje zawartą w art. 4 ust. 2 pkt c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazała szczegółowe zasady w zakresie usunięcia lodu, nie przekraczając swoich uprawnień. Głównym celem wprowadzenia tego

przepisu było danie możliwości łatwego, taniego i szeroko stosowanego działania, którego efektem jest skuteczne wyeliminowanie zagrożenia związanego z występowaniem na powierzchni terenu lodu, a tym samym zrealizowania celu nadrzędnego którym jest bezpieczeństwo osób. Brak takiego zapisu w regulaminie, przy jednocześnie najczęściej stosowanym przez mieszkańców i sposobie usunięcia śliskości (posypanie lodu materiałem uszorstniającym), byłoby co najmniej dla nich niezrozumiałe. Z tych względów zarzucone przez skarżącego istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2021.888z 12 maja 2021 r.j, dalej - „u.c.p.g” w zw. z art. 40 ust 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2020.713 z 21 kwietnia 2020 r.j, dalej - „u.s.g.”, w zw. z art. 7 i art 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997.78.483 z 16lipca 1997r.), dalej - „Konstytucja RP” w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz.U.2016.283z 7 marca 2016 r.), dalej - „z.t.p.”, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 2 pkt 3 Regulaminu, na właścicieli nieruchomości, obowiązku niezwłocznego usunięcia lodu poprzez jego skucie lub posypanie materiałem uszorstniającym, np. piaskiem, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c, daje uprawnienie do nałożenia obowiązku tylko w zakresie usunięcia lodu, o nie posypania go materiałem uszorstniającym, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

2. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie m.in. wymagań dotyczących mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. W ocenie skarżącego dopuszczenie w § 5 pkt 1 Regulaminu „mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych” stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia, stanowiąc niedopuszczalną ingerencję w prawo własności. Strona przeciwna nie podziela tej argumentacji. Nadrzędnym celem wprowadzenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku jest m.in. ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. W tym celu rada gminy została upoważniona do określania zasad i obowiązków, które mogą narzucać określone zachowania. W opisywanym przypadku nałożenie ograniczenia dotyczącego możliwości mycia pojazdu na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostawanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych ma swoje uzasadnienie w normie prawnej tj. ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wprowadzenie przez radę gminy określonego zachowania, tj. mycia pojazdu wyłącznie na utwardzonej powierzchni uniemożliwiającej przedostawanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych jest niezbędne i konieczne w celu ochrony środowiska naturalnego. Brak takiego uregulowania w sposób bezsprzeczny doprowadziłby do zanieczyszczenia środowiska wodno - gruntowego w miejscu mycia pojazdu. Reasumując powyższe, zdaniem strony przeciwnej, wymóg mycia pojazdów na terenie utwardzonym i odprowadzanie powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej, ogólnospławnej lub zbiornika bezodpływowego stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami. Określając ten warunek w regulaminie Rada Miejska Dzierżoniowa nie przekroczyła delegacji ustawowej. Z tych względów zarzucone przez skarżącego istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d u.c.p.g. w zw. z art 40 ust. 1 u.s.g., w zw. z art. 7 i art 94 Konstytucja RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i dopuszczenie w § 5 pkt 1 Regulaminu mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d, nie nadaje uprawnienia do ograniczenia w tym zakresie praw właścicieli nieruchomości, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

3. Skarżący w punkcie 3 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zezwolenie w § 6 pkt 3 Regulaminu na naprawy pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie, gdy naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości,

na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich, co stanowi powtórzenie regulacji z art. 144 k.c.. Należy zwrócić uwagę, że regulacja § 6 nie zezwala na naprawy pojazdów, poza warsztatami naprawczymi, jedynie gdy naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich. W § 6 Regulaminu zostały wskazane trzy przypadki, kiedy naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi jest możliwa. Spełnienie łącznie tych trzech warunków powoduje, że naprawa pojazdów poza warsztatami naprawczymi jest dopuszczalna. Nadrzędnym celem wprowadzenia tego przepisu jest szeroko pojęte utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez określenie zasad i obowiązków, które mogą narzucać określone zachowania przez podmioty naprawiające pojazdy poza warsztatami naprawczymi. Naprawa pojazdu, w zależności od zakresu naprawy, może nieść za sobą różnego rodzaju oddziaływanie na otoczenie, w tym uciążliwości związane z hałasem, wibracjami, odorem, emisją spalin itp. Wskazanie w § 6 wymogów dopuszczalności naprawy pojazdów poza warsztatami ma na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania napraw pojazdów. Wprowadzenie w § 6 ust. 3 wymogu, że naprawa nie może powodować uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich miało na celu zwrócenie uwagi potencjalnemu podmiotowi chcącemu prowadzić naprawę poza warsztatami, że zaplanowane prace naprawcze powinny być tak zaprojektowane, aby nie powodowały uciążliwości dla wskazanego otoczenia. Podmiot ten, w zależności od rodzaju i zakresu prac naprawczych oraz miejsca realizacji przedsięwzięcia, zobowiązany jest podjąć różnego rodzaju środki prewencyjne, których skutkiem powinno być wyeliminowanie uciążliwości dla otoczenia. Należy w tym miejscu wskazać, że względu na różnorodność prac naprawczych (począwszy od drobnych regulacji kończąc na pracach blacharko - lakierniczych), różnorodność stosowanych materiałów i urządzeń, technik naprawczych a także miejsca prowadzenia napraw, rodzaj i wielkość oddziaływania będzie bardzo zróżnicowana, a tym samym działania prewencyjne, których celem jest wyeliminowanie uciążliwości, będą także bardzo zróżnicowane. Mogą być to zarówno działania techniczne (dobór odpowiednich narzędzi i prowadzenie prac w pomieszczeniach garażowych, itp.) i organizacyjne (np. zamykanie drzwi garażowych podczas używania głośnych narzędzi, które ograniczą emisję hałasu, dobór odpowiedniego miejsca naprawy). W związku z czym, zdaniem strony przeciwnej, zasadnym jest wprowadzenie zapisu wskazanego w § 6 pkt 3. Należy także nadmienić, że powołany przez prokuratora art. 144 Kodeksu cywilnego reguluje tzw. „prawo sąsiedzkie” stanowiące, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Należy zauważyć, że Regulamin podejmowany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w opisywanym zakresie nie dotyczy właściciela nieruchomości, na której prowadzona jest naprawa, lecz każdego, kto prowadzi prace naprawcze poza warszatem (dotyczy terenu całej gminy). W wielu przypadkach naprawa prowadzona jest przez właściciela pojazdu na ogólnodostępnych terenach np. parkingach, drogach publicznych, terenach osiedlowych itp., a więc na terenach gdzie naprawiający nie jest właścicielem nieruchomości (w zależności od miejsca właścicielami terenów może być samorząd gminny, powiatowy czy też wojewódzki). W takim przypadku, zdaniem strony przeciwnej, nie ma zastosowania przepis art. 144 Kodeksu cywilnego. W omawianym przypadku odsyłanie do art. 144 Kodeksu cywilnego powoduje, że organy publiczne nie miałyby możliwości szybkiej reakcji w przypadku wystąpienia rzeczywistych uciążliwości powodowanych przez osobę naprawiającą samochód na drodze publicznej lub na innych terenach ogólnodostępnych. Tego typu podejście powoduje, że mieszkańcy narażeni na uciążliwości związane z naprawą samochodów poza warsztatami nie mają realnej ochrony. Reasumując, zdaniem strony przeciwnej. Rada Miejska Dzierżoniowa określając warunek w § 6 pkt 3 regulaminu nie przekroczyła delegacji ustawowej i zapis ten jest niezbędny w celu zagwarantowania, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami nie będzie powodowała uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich. Należy nadmienić, że uregulowanie wskazane w regulaminie utrzymania czystości i porządku nie pozbawia praw właściciela nieruchomości w stosunku do swojego sąsiada wynikający

z art. 144 Kodeksu cywilnego. Z tych względów zarzut określony w punkcie 3 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

4. Skarżący w punkcie 4 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, t. j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, co stanowi powtórzenie regulacji art. 144 k.w. i art. 145 k.w. Zdaniem strony przeciwnej skarga w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem strony przeciwnej regulacja § 7 ust. 1 pkt 1 nie jest powtórzeniem art. 144 i 145 kodeksu wykroczeń. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w § 7 regulaminu zostały w sposób szczegółowy określone zasady i obowiązki nałożone na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis ten nie jest powtórzeniem przepisów określonych w art. 144 i 145 Kodeksu wykroczeń. Żaden z tych przepisów nie wskazuje bezpośredniego obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. W tym miejscu strona wskazuje, że ustawodawca jednoznacznie określił, że obowiązki nakładane na osoby utrzymujące zwierzęta domowe przez radę gminy muszą dotyczyć także obowiązków, których celem jest ochrona terenów przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez te zwierzęta. Reasumując, zdaniem strony przeciwnej, Rada Miejska Dzierżoniowa określając obowiązek opisany w § 7 ust. 1 pkt 1 regulaminu nie przekroczyła delegacji ustawowej. Celem tego przepisu jest należyte utrzymanie czystości i porządku na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku poprzez nałożenie obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe, co jest zgodne z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Z tych względów zarzut określony w punkcie 4 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

5. Skarżący w punkcie 5 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dotyczy obowiązek. Zdaniem strony przeciwnej regulacja tego przepisu jest jednoznaczna, ogólnie zrozumiała i stosowana wielokrotnie w różnego rodzaju regulacjach prawnych, w tym powołanym przez skarżącego kodeksie wykroczeń (cytat: „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). W potocznym znaczeniu przez zanieczyszczenie rozumie się emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia człowieka lub środowiska, powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne miejsc ogólnodostępnych lub kolidować z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania z miejsc ogólnodostępnych. Mając na uwadze różnorodność gatunków zwierząt domowych oraz ich zachowanie zanieczyszczeniem spowodowanym przez zwierzęta domowe mogą być odchody zwierząt, wymiociny, wylinki itp., które pozostawione na terenie przeznaczonym do wspólnego terenu stanowią zanieczyszczenie. Reasumując, zdaniem strony przeciwnej, Rada Miejska Dzierżoniowa określając obowiązek usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dotyczy obowiązek, nie przekroczyła delegacji ustawowej. Zdaniem strony przeciwnej zamieszczenie w regulaminie słowa zanieczyszczenie jest poprawne, zrozumiałe dla odbiorcy i nie budzące żadnych wątpliwości. Celem tego przepisu jest należyte utrzymanie czystości i porządku na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku

poprzez nałożenie obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe, co jest zgodne z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Z tych względów zarzut określony w punkcie 5 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

6. Skarżący w punkcie 6 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, t. j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji i użycie w § 7 ust. 2 Regulaminu nieprecyzyjnego określenia „zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach”, co skutkuje niepewnością na kogo wskazany obowiązek jest nałożony. Zdaniem strony przeciwnej regulacja tego przepisu jest jednoznaczna i precyzyjna. Przepis § 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagań dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tak więc przepis ten jednoznacznie określa podmiot, wobec którego rada gminy określa obowiązki w regulaminie. Rozdział 3 Regulaminu pt. „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe” wyraźnie wskazuje podmiot, którego dotyczą obowiązki szczegółowo opisane w tym rozdziale. Także zapisy całego § 7 jednoznacznie wskazują, że na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach powinny być zabezpieczone w skuteczne środki zabezpieczające, takie jak smycz kaganiec, klatka itp. Obowiązek ten dotyczy osoby utrzymującej zwierzę domowe, która przebywając ze zwierzęciem na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku obowiązana jest do zaopatrzenia zwierzęcia w skuteczne środki, które wyeliminują zagrożenie dla osób przebywających na tych terenach. Reasumując, zdaniem strony przeciwnej, Rada Miejska Dzierżoniowa określając warunek opisany w § 7 ust. 2 nie przekroczyła delegacji ustawowej i w sposób zrozumiały określiła podmiot zobowiązany do respektowania tego przepisu. Z tych względów zarzut określony w punkcie 6 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

7. Skarżący w punkcie 7 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 Regulaminu, obowiązku wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy, podczas gdy zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenie niezamieszkałym i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela; zwierzęta domowe mogą być wyprowadzane na tereny przeznaczone do wspólnego użytku tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, podczas gdy jest to powtórzenie i modyfikacja regulacji prawnej art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2020.638 z 9 kwietnia 2020 r.), dalej - „u.o.z.”. Zdaniem strony przeciwnej tak sformułowany przepis § 7 ust. 1 pkt 4 jest prawidłowy i spełnia wymagania delegacji ustawowej oraz nie narusza zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z delegacją ustawową Regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące m.in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem strony przeciwnej zapisy § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 nie są modyfikacją art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Przytoczony przez skarżącego przepis art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nie w pełni opisuje wymagania w zakresie osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem i nie dotyczy wyłącznie terenów przeznaczonych do wspólnego użytku w odróżnieniu od zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz regulaminu. W omawianym przypadku rolą Rady Miejskiej Dzierżoniowa było określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, których celem jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rozdział 3 Regulaminu jednoznacznie wskazuje szczegółowe obowiązki i brak w § 7 Regulaminu zapisów wskazanych przez skarżącego powoduje, że Regulamin staje się mało czytelny dla odbiorcy. Zdaniem strony przeciwnej

komunikatywność tekstu prawnego (tj. regulaminu, który jest prawem miejscowym) jest koniecznym elementem umożliwiającym przekazanie odbiorcy w sposób dostępny jego obowiązków oraz warunków, które muszą być przez niego spełnione, aby jego zwierzę nie powodowało zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Reasumując, zdaniem strony przeciwnej, Rada Miejska Dzierżoniowa określając warunek opisany § 7 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 Regulaminu nie przekroczyła delegacji ustawowej. Z tych względów zarzut określony w punkcie 7 skargi, w ocenie Strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

8. Skarżący w punkcie 8 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7, 31 ust. 3 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp. i art. 5 ustawy o ochronie zwierząt poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 7 ust. 2 Regulaminu na utrzymujących zwierzęta domowe stwarzające zagrożenie dla przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, obowiązek zaopatrzenia w skuteczne środki zabezpieczające, takie jak: smycz, kaganiec, klatka, itp., nie różnicując tego obowiązku względem pozostałych cech zwierzęcia. Zdaniem strony przeciwnej w Regulaminie nie zostały naruszone przepisy wskazane przez skarżącego, w tym wskazany przepis art. 5 ustawy o ochronie zwierząt dotyczący humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia. Należy zauważyć, że osoba utrzymująca zwierzę domowe obowiązana jest do zabezpieczenia swojego zwierzęcia w skuteczne środki zabezpieczające wyłącznie na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. Celem tego obowiązku jest nadrzędny interes społeczny, jakim jest bezpieczeństwo. Należy wskazać, że przepis ten umożliwia osobom utrzymującym zwierzę na indywidualny dobór środków zapobiegawczych, które powinny być w taki sposób dobrane, aby z jednej strony gwarantowały realizację nadrzędnego celu jakim jest bezpieczeństwo ludzi, a jednocześnie ich zastosowanie nie powodowało znęcania się nad zwierzęciem. Należy także zauważyć, że katalog środków zapobiegawczych zawarty w tym przepisie jest katalogiem otwartym, w zależności od gatunku zwierzęcia, jego gabarytów i innych jego cech właściciel powinien indywidualnie dobierać odpowiednie środki takie jak rodzaj smyczy, jej długość sposób wykonania, czy też rodzaj i wielkość klatki itp. Mając na uwadze coraz większą ilość gatunków zwierząt zaliczanych do zwierząt domowych (zgodnie z definicją określoną w ustawie o ochronie zwierząt przez zwierzęta domowe rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza) - tak więc oprócz psów i kotów w chwili obecnej znacznie więcej gatunków zwierząt zostało zaliczonych do zwierząt domowych i indywidualne cechy każdego zwierzęcia próba przypisania warunków i sposobów zabezpieczenia przed zagrożeniem każdemu gatunkowi zwierzęcia domowego w rozbiciu na indywidualne jego cechy (skarżący wskazuje m.in. na cechy takie jak zdrowie, wiek) jest niezgodne z uprawnieniem nadanym przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a także niemożliwe pod względem określenia szczegółowych warunków dla bardzo szerokiego gatunku zwierząt domowych i ich indywidualnych cech. Zdaniem strony przeciwnej zapis § 7 ust. 2 Jest precyzyjnym zapisem obligującym osobę utrzymującą zwierzę do doboru skutecznego środków, które zagwarantują realizację celu głównego jakim jest zagwarantowanie bezpieczeństwa na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. W jednym przypadku będą to odpowiednio skonstruowane obroże i smycze, natomiast w innym przypadku mogą być to różnego rodzaju klatki zróżnicowane pod względem wielkości i konstrukcji. Za skuteczność doboru zabezpieczenia odpowiada osoba utrzymująca zwierzę i na niej ciąży odpowiedzialność za wystąpienie zagrożenia dla osób przebywających na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. Wszystkie wykorzystywane środki zabezpieczające nie mogą powodować cierpienia zwierząt i traktowania zwierzęcia w sposób niehumanitarny. Zdaniem strony przeciwnej nałożony obowiązek w tym przepisie w żaden sposób nie prowadzi do wyrządzenia zwierzęciu krzywdy (w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt szczegółowo określił zachowania, które uznaje się jako znęcanie się nad zwierzęciem) oraz jest zgodny z zasadą humanitaryzmu wyrażoną w art. 5 ustawy o ochronie zwierząt. Z tych względów zarzut określony w punkcie 8 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

9. Skarżący w punkcie 9 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, t. j. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.tp., poprzez

przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 9 ust. 1 pkt 1 Regulaminu obowiązku utrzymywania drobiu na własne potrzeby na terenie nieruchomości położonych przy ul. wymienionych we wskazanej jednostce redakcyjnej, w taki sposób, aby nie powodowało to uciążliwości dla właścicieli nieruchomości oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości, podczas gdy jest to powtórzenie regulacji art. 144 k.c. Zdaniem strony przeciwnej zapis przywołanego przepisu Regulaminu nie narusza przepisów wskazanych przez skarżącego. Zgodnie z uprawnieniem ustawowym rada gminy określa w regulaminie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W § 9 ust. 1 Regulaminu zostały wskazane trzy przypadki, kiedy jest możliwość utrzymywania drobiu. Spełnienie łącznie tych trzech warunków powoduje, że utrzymanie drobiu na własne potrzeby jest dopuszczalne. Nadrzędnym celem wprowadzenia tego przepisu jest szeroko pojęte utrzymanie czystości i porządku na terenie nieruchomości poprzez określenie zasad i obowiązków, które mogą narzucać określone zachowania podmiotom utrzymującym drób. Utrzymanie drobiu w zależności od gatunku, ilości zwierząt oraz lokalizacji miejsca utrzymywania zwierząt może nieść za sobą różnego rodzaju oddziaływanie na otoczenie. Wskazane w § 9 ust. 1 wymogi dopuszczalności utrzymania drobiu mają na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek tego działania. Wprowadzenie w § 9 ust. 1 zasady, że „utrzymanie zwierząt w taki sposób, aby nie powodowały uciążliwości dla właścicieli nieruchomości oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości” miało na celu zwrócenie uwagi potencjalnemu podmiotowi chcącemu prowadzić tego typu hodowlę, że sposób utrzymania zwierząt powinien być tak zaplanowany i realizowany, aby nie powodowało to uciążliwości dla wskazanego otoczenia. Podmiot ten, w zależności od gatunku drobiu i ilości zwierząt oraz odległości od innych nieruchomości powinien podejmować różnego rodzaju środki prewencyjne, których skutkiem powinno być wyeliminowanie uciążliwości dla otoczenia, które mogą dotyczyć uciążliwości takich jak: odór, hałas, insekty. Z tych względów działania prewencyjne będą różne i obowiązkiem i podmiotu utrzymującego zwierzęta będzie odpowiedni dobór środków, które skutecznie wyeliminują konkretną uciążliwość. Dlatego też zdaniem strony przeciwnej zasadnym jest wprowadzenie zapisu wskazanego w § 9 ust. 1 regulaminu. Z tych względów zarzut określony w punkcie 9 skargi, w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

10. Skarżący w punkcie 10 skargi zarzucił istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z. tp., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 9 ust. 2 Regulaminu obowiązku trzymania pszczoł w pniach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności, którego ograniczenia powstały odmiennie uregulowane w art. 144 k.c. Zdaniem strony przeciwnej zapis przywołanego przepisu Regulaminu nie narusza przepisów wskazanych przez skarżącego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 rada gminy została zobowiązana do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Należy nadmienić, że rada gminy na podstawie tego przepisu jest upoważniona także do wprowadzenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W tym wypadku przepisy prawa dają możliwość wprowadzenia przez radę gminy ograniczania dowolnego dysponowania nieruchomością przez właściciela w zakresie utrzymania zwierząt gospodarskich, poprzez określenie warunków przy spełnieniu których utrzymanie zwierząt gospodarskich jest dopuszczalne lub całkowity zakaz utrzymywania zwierząt na pewnym obszarze, a nawet na konkretnej nieruchomości. Zdaniem strony przeciwnej, argumentacja skarżącego, że „ustanowienie obowiązku trzymania pszczoł w pniach ustawionych w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej lub granicy sąsiedniej nieruchomości, stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności, którego ograniczenia zostały odmiennie uregulowane w art. 144 k. c., jest niewłaściwa. Przepis art. 144 Kodeksu cywilnego wskazujący, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych” w żaden sposób nie określa

szczegółowych wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie nieruchomości. Z tych względów zarzut, że przepis § 9 ust. 2 regulaminu stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności, którego ograniczenia zostały odmiennie uregulowane w art. 144 k.c. i w ocenie strony przeciwnej, nie zasługuje na uwzględnienie.

Mając na względzie powyższe okoliczności strona przeciwna wnosi o oddalenie w całości skargi.

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2019 r. poz. 2325, dalej "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W realiach badanej sprawy kontroli sądownoadministracyjnej poddano wy-mienione w skardze zapisy uchwały Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 20 grudnia 2019 r. nr XVI/91/2019 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Dzierżoniowa. Skarga została złożona przez Prokuratora, co wyłącza konieczność oceny dochowania terminu zakreślonego w art. 53 §3 p.p.s.a. W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl w skrócie: CBOSA).

Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia skarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nie-ważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bo-wiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, CBOSA). Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy podkreślić, że wyliczenie z art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, CBOSA). W pierwszym rzędzie należy bowiem zgodzić się ze stroną skarżącą, że zapisy uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu.

W § 5 ust. 1 zaskarżonego Regulaminu prawodawca lokalny wskazał, że mycie pojazdów samochodowych (poza myjniami) dozwolone jest wyłącznie: na terenie utwardzonym, uniemożliwiającym przedostawanie się wytworzonych ścieków do ziemi i wód powierzchniowych. Zgodnie z obowiązującym w dacie uchwalenia Regulaminu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku, które obejmują zasady dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Sąd nie przychylił się w tym zakresie do stanowiska Prokuratora, bowiem organ gminy został zobowiązany w ustawie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami. Zdaniem sądu w tym składzie, zakwestionowane unormowania uchwały odnoszące się do wymogu utwardzonego podłoża, na którym można myć samochód stanowią szczegółową normalizację umożliwiającą mycie samochodów poza miejscami do tego przystosowanymi, a więc ze swej istoty niezabezpieczającymi środowiska przed negatywnym oddziaływaniem np. środków chemicznych. Sąd uznał, iż taka regulacja jest dopuszczalnym uściśleniem wskazania wymogów ustawowych i służy celowi wskazanemu przez ustawodawcę.

Podzielił natomiast sąd zarzuty skargi w zakresie istotnego naruszenia prawa przez normodawcę gminnego, poprzez regulację, zawartą w § 6 pkt 3 uchwały, w której określono warunki dotyczące dopuszczalności naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi (między innymi) w sytuacji, gdy

3) naprawa nie powoduje uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, na których dokonuje się naprawy oraz właścicieli sąsiednich nieruchomości. Prawodawca gminny posłużył się tu pojęciem niedookreślonym, przeczącym zasadzie pewności i określoności prawa, wkraczając zarazem w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim, o którym mowa w art. 144 Kodeksu cywilnego, a także regulowaną tą samą ustawą zasadą ochrony własności (art. 222 k.c.). Rada gminy nie posiada zaś uprawnień do precyzowania regulacji wynikającej z żadnych z przywołanych regulacji, stanowiących obowiązki właścicieli nieruchomości przy wykonywaniu ich prawa wskazując, że winni się oni powstrzymać od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a tak można odczytywać przyjęte sformułowanie postanowienia. Podobnie ma się kwestia z przywołanym art. 222 k.c. w świetle którego (§ 1) właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą; § 2. przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. W rezultacie również i ta regulacja podlega stwierdzeniu nieważności.

Dalej trzeba powiedzieć, że skarga kwestionuje § 7. 1. uchwały, w myśl którego, "do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, należy: 1) usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności klatkach schodowych, windach, piwnicach, jezdniach, chodnikach, ścieżkach, parkach, zieleńcach, klombach, utwardzonych placach, itp." W tym kontekście trzeba podnieść, że w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (II OSK 618/14) NSA stwierdził, iż "przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Wymieniony przepis ma nieco odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakreślono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku". Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Norma prawna zawarta w tym przepisie ma charakter generalny i abstrakcyjny. Celem podjęcia uchwały w zakresie regulaminu jest szczegółowe określenie zasad i wymagań w zakresie unormowanym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

W zakresie § 7 ust. 1 Regulaminu sąd przychylił się do stanowiska wyrażonego w skardze. Zgodnie z treścią tych przepisów do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy m. in. usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności na klatkach schodowych, windach etc. Zdaniem sądu, te unormowania nie pozostają w sprzeczności z unormowaniami, zawartymi w art. 145. kodeksu wykroczeń - Ustawa z dnia 20 maja 1971 (Dz.U.2021.0.281 t.j.), który stanowi, że „kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Natomiast kwestionowany przepis wskazuje na konieczność pozbycia się nieczystości, spowodowanych przez utrzymywane zwierzę, a nie odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawnokarnej osoby opiekującej się tym zwierzęciem.

Następnie należy wskazać, że nieprawidłowy jest zapis pkt-u 4 § 7 Regulaminu w zakresie obowiązku wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy; zwolnienie psa

ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela, obowiązek właścicieli wyprowadzania psów zwolnionych ze smyczy jest dopuszczalne jedynie na terenach niezamieszkałych i pod warunkiem, że posiadacz psa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem oraz, że pies jest oznakowany w sposób umożliwiający identyfikację właściciela. W tym zakresie sąd podziela pogląd zawarty w skardze, że w kontrowanym akcie doszło do przekroczenia przez radę upoważnienia ustawowego i w sposób nieuzasadniony ograniczono swobodę poruszania się osób z psami, poprzez wskazanie obowiązku wyprowadzania psa na teren przeznaczony do wspólnego użytku wyłącznie na smyczy. Ustawodawca upoważnił radę gminy jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g.). Obowiązki te muszą pozostać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można dodać, że w świetle art. 77 § 1 k.w. kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 zł albo karze nagany, a kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany (art. 77 § 2 k. w.). Na gruncie tej regulacji chodzi zatem o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Z kolei z ustawy o ochronie zwierząt wynika obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia (art. 5). W art. 10a ust. 3 ustawa ta wprowadza także zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przy czym istotne jest, że w myśl art. 10a ust. 4 tej ustawy zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Reasumując, sama ustawa o ochronie zwierząt określa warunki trzymania zwierząt domowych na uwięzi. Jedyny zakaz dotyczący puszczania psów obejmuje brak możliwości ich kontroli i oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Dalej trzeba zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1998 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2021.573t.j.) osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy (i w kagańcu), niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. Przypomnieć trzeba też, że postanowienia regulaminu nieuwzględniające specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki, naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności, zwłaszcza gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt (por. wyroki NSA: z 13 września 2012r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017r., II OSK 2678/15, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15, oraz wyroki: WSA w Kielcach z 16 listopada 2017r., II SA/Ke 703/17; WSA w Gdańsku z 24 lipca 2019 r., II SA/Gd 62/19; WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. powinna uwzględniać

zatem wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15). Prawodawca lokalny, w kontrolowanej uchwale, nie dopuszcza wyjątków wynikających ze specyficznych cech biologicznych, stanu zdrowia czy fizjologii psów. Tymczasem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Niewątpliwie właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2020 r., II SA/Łd 44/20). Reasumując tę część rozważań, zdaniem sądu, tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., narusza przepisy ustawy o ochronie zwierząt, art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020 r., II SA/Bk 150/20).

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

Odnosząc się do wymagań utrzymywania drobiu i pszczoł dla własnych potrzeb na terenach określonych w § 9 uchwały, sąd podziela stanowisko autora skargi, że kwestię zachowania odległości pomiędzy obiektami budowlanymi i sposobu ich użytkowania reguluje ustawa Prawo budowlane i przepisy wykonawcze do niej. Rada gminy nie posiada uprawnień do wkraczania w te regulacje. Nie jest zgodny z prawem również pkt 5 i 8 ust. 2 § 23 uchwały, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy rada może regulować jedynie kwestie czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach

wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Rada, realizując postanowienia tego przepisu nie mogła zastrzec możliwości utrzymania drobiu i pszczół od nieuciążliwości dla użytkowników sąsiednich nieruchomości. Zapis taki jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który regulować może jedynie kwestie czystości i porządku. W zakres pojęcia "czystości i porządku" nie mogą być zatem zaliczone uciążliwości dla otoczenia. Ponadto kwestionowane przepisy uchwały powtarzają regulację ustawową dotyczącą wymogów sanitarnych. Odnośnie do § 9 ust. 2 uchwały, dotyczącego ustawiania uli w odległości co najmniej 20 m od drogi publicznej i granicy nieruchomości sąsiednich, to stwierdzić należy, że rada regulując tą kwestię ponownie wkroczyła w materię ustawową, bowiem to Kodeks cywilny reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich (art. 140 -144 k.c.). Rada gminy nie posiada więc uprawnień do doprecyzowania regulacji rangi ustawowej.

Dotychczasowe rozważania dały podstawę do stwierdzenia nieważności wymienionych w sentencji wyroku unormowań zaskarżonej uchwały, po myśli art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W pozostałym zakresie sąd skargę oddalił, po myśli art. 151 ppsa.