



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 lutego 2023 r.

Poz. 1478

WYROK NR II SA/WR 78/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Adam Habuda

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Dzierżoniowie
na uchwałę Rady Gminy Łagiewniki
z dnia 28 maja 2020 r. nr XXIII/150/20
w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie
Gminy Łagiewniki

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3; § 4 ust. 4; § 16 ust. 3; § 17 ust. 3 pkt 2;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie, złożył skargę na uchwałę nr XXIII/150/2020 Rady Gminy Łagiewniki z 28-05-2020, w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łagiewniki, dalej - Regulamin, w części, tj. w zakresie § 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4 ust. 4, § 16, § 17 ust. 3 pkt 2. Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 z 28 listopada 2019 r.), dalej - „p.p.s.a.”, art. 50 § 1 p.p.s.a., art. 53 § 3 p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżonej uchwale zarzucił: 1. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d 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 zezwolenie w § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu na mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się ono na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości z wykorzystaniem środków ulegających biodegradacji, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., nie uprawnia do ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości; biodegradacyjnych. II. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d 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 zezwolenie w § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu na mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się ono na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości z wykorzystaniem środków 2. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g., w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez ograniczenie w § 3 ust. 2 Regulaminu możliwości dokonywania napraw tylko do doraźnych oraz odbywających się na utwardzonym podłożu, w sposób uniemożliwiający skażenie gleby lub wód powierzchniowych i podziemnych, pod warunkiem, że powstające odpady zbierane będą w pojemnikach do tego przeznaczonych, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, u.c.p.g., nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości. Jednocześnie, we wskazanej jednostce redakcyjnej uregulowano dopuszczalność, nie tylko napraw, ale również regulacji, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej we wskazanym przepisie, który upoważnia organ tylko do normowania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 3. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 16 ust. 1 Regulaminu, na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązku sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, w tym w szczególności, nie pozostawiania ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób nieumożliwiający samodzielne wydostanie się z niego, podczas gdy stanowi to niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 1997 nr 111 poz. 724); 4. istotne naruszenie prawa, t.j. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucja RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 16 ust. 2 Regulaminu, na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązku utrzymywania ich w sposób nie stwarzający uciążliwości (odchody, hałas lub odory) dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach, podczas gdy stanowi to powtórzenie i modyfikację art. 144 k.c.; 5. 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 Konstytucja

RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 16 ust. 3 Regulaminu, na właścicieli nieruchomości obowiązku oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie daje organowi samorządu terytorialnego uprawnienia tylko do regulacji prawa własności nieruchomości w ten sposób; 6. 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 Konstytucja RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie w § 16 ust. 4 Regulaminu, na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązku niezwłocznego zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach użytku publicznego, takich jak: parku, chodniki, ulice, skwery, zieleńce, place zabaw, itp., podczas gdy stanowi to powtórzenie regulacji zawartych w art. 144 i 145 k.w.; 7. 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 Konstytucja RP w zw. z § 6, § 134 i § 135 w zw. z § 143 z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i zawarcie w § 17 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, uprawnienia do utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonym z produkcji rolnej, jeżeli wszelkie uciążliwości wynikające z ich hodowli zostaną do obszaru nieruchomości, na której jest ona prowadzona, co stanowi usuwania ograniczone odmienną regulacją niż przewidziana w art. 144 k.c.; na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Na uzasadnienie wskazano, że Rada Gminy Łagiewniki, w dniu 28 maja 2020 r., podjęła uchwałę nr XXIII/150/20 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łagiewniki. Paragraf 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu stanowi, że mycie pojazdów poza myjniami dozwolone jest gdy dokonywane jest na wykorzystaniem środków ulegających biodegradacji, nieznajdującą podstawy prawnej, ingerencję w prawo własności nieruchomości; § 3 ust. 2 wskazuje, że doraźne naprawy i regulacje pojazdów mechanicznych mogą odbywać się wyłącznie na utwardzonym podłożu, w sposób uniemożliwiający skażenie gleby lub wód powierzchniowych i podziemnych, pod warunkiem, że powstające odpady zbierane będą w pojemnikach do tego przeznaczonych, co stanowi to wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości z co stanowi niedopuszczalną, nieznajdującą podstawy prawnej, ingerencję w prawo własności nieruchomości. Dalej paragraf 16 ust. 1 Regulaminu stanowi, że właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, w tym w szczególności, nie pozostawiania ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego, co stanowi (zdaniem Prokuratora) powtórzenie i modyfikację art. 10a ust. 3 i 4 U.O.Z., zgodnie z treścią których, zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Paragraf 16 ust. 3 Regulaminu stanowi, że właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., nie nadaje organowi samorządu terytorialnego uprawnienia do takiego wkraczania w prawo własności nieruchomości. Paragraf 16 ust. 4 wskazuje, że właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych mają obowiązek niezwłocznego usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach użytku publicznego, takich jak: parki, chodniki, ulice, skwery, zieleńce, place zabaw, itp., podczas gdy stanowi to powtórzenie regulacji zawartych w art. 144 i 145 k.w., zgodnie z treścią których, karze podlega ten, kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu oraz usuwa, niszczy lub uszkadza drzewa lub krzewy stanowiące zadrzewienie przydrożne lub ochronne albo żywopłot przydrożny jak i ten, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Paragraf 17 ust. 3 pkt 2 Regulaminu stanowi, że dopuszczalne jest utrzymywanie zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonym z produkcji rolnej, jeżeli wszelkie uciążliwości

wynikające z ich hodowli zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na której jest ona prowadzona, co stanowi odmienną regulację niż przewidziana w art. 144 k.c., zgodnie z którą 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. Co za tym idzie, norma rangi ustawowej wskazuje, że dopuszczalne jest generowanie przez użytkownika jednej nieruchomości, uciążliwości dla nieruchomości sąsiedniej, jednakże nie mogą one przekroczyć przeciętnej miary. Należy wskazać, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego norm prawa powszechnie obowiązującego może doprowadzić do odmiennej interpretacji normy przez jej adresata gdy proces ten będzie odbywał się w ramach dwóch innych aktów prawnych, w których się ona znajduje. Taka sytuacja jest niedopuszczalna w państwie prawa. Powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.g., reguluje ona bowiem prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Gminy Łagiewniki poprzez nałożenie na nich obowiązków z zakresu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy. Ma ona zatem charakter normatywny, abstrakcyjny i generalny. Treść uchwały nie rozstrzyga bowiem spraw podmiotów indywidualnych, ale skierowana jest do szeregu grona nieoznaczonych indywidualnie jednostek oraz reguluje sytuacje powtarzające się, a nie jednorazowe. Tym samym akt ten podlega ocenie w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stąd ustalenie w jego treści regulacji sprzecznych z prawem skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności. Końcowo wskazano, że legitymacja skargowa prokuratora znajduje swoje źródło normatywne w treści art. 8 § 1 p.p.s.a. Na mocy przywołanego przepisu ustawodawca przyznał prokuratorowi uprawnienie zarówno do przyłączenia się do każdego prowadzonego postępowania sądoadministracyjnego, jaki i uprawnienie do jego zainicjowania poprzez złożenie stosownej skargi, o ile tylko, według jego oceny, wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. Legitymacja skargowa prokuratora do skarżenia niemniejszej uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a.) znajduje oparcie również w art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 53 § 3 p.p.s.a. Stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie jest niezbędne do przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

Rada Gminy Łagiewniki, w doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując, że organ zarzuca stronie skarżącej niewłaściwą wykładnię przepisów prawa materialnego, a to: 1. błędne przyjęcie, iż uchwałą w zakresie wskazanych w skardze paragrafów Regulaminu organ naruszył w sposób istotny art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i nałożenie szeregu obowiązków bez podstawy prawnej oraz w sposób sprzeczny z ustawą z dnia z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2021.888) a także § 134, § 135, § 137, § 143 i § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908; dalej: rozporządzenie), polegające na powtórzeniu w uchwale odpowiednio postanowień wskazanych w skardze - podczas gdy zakwestionowane przez Prokuratora zapisy uchwały/regulaminu nie naruszyły wskazanych przepisów ustaw i rozporządzenia. Uwzględniając powyższe strona przeciwna wnosi o: 1 oddalenie skargi jako bezzasadnej; 2. zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm prawem przepisanych. W motywach rada wskazuje, że dokonując ogólnej oceny zawartych w skardze Prokuratora zarzutów, strona przeciwna zauważa, iż dotyczą one dwóch kategorii. 1. Pierwsza z nich sprowadza się do naruszenia wskazanych w skardze przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908; dalej: rozporządzenie), polegające na powtórzeniu/powieleniu w uchwale wskazanych w skardze przepisów ustaw, względnie ich modyfikacji. (§ 134, 135, 143); zarzut taki dotyczy pkt 3, 4, 6 i 7 skargi; 2. druga sprowadza się do przekroczenia delegacji ustawowej poprzez uregulowanie kwestii, których ustawodawca nie przekazał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego; zarzut taki dotyczy pkt 1, 2, 5 skargi. Ustosunkowując się do zarzutu powielania przepisów ustawy, organ zwraca uwagę, iż wprawdzie przepis § 137 rozporządzenia zawiera regułę nie powtarzania przepisów ustaw przepisów innych aktów normatywnych, jednak zasada ta nie ma charakteru bezwzględnie w tym sensie, że jej naruszenie skutkuje z automatu stwierdzeniem ich nieważności. Przeciwnie, w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd

Administracyjny we Wrocławiu (II SA/Wr 521/06) uznał, iż jeżeli przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu, czyniłoby akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały, to zapis taki mógłby być dopuszczalny. Aktualnie w orzecznictwie również dopuszcza się powtarzanie zapisów ustaw w aktach niższego rzędu. Wprawdzie powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo jednak istnieją w tym zakresie wyjątki. Oceniając skalę wadliwości takiego zapisu należy badać szerszy kontekst sprawy. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota, (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. (III SA/Wr 555/19)). Z przedstawionego w orzecznictwie poglądu należy wysnuć wniosek, iż ocena naruszenia § 137 rozporządzenia winna być dokonana po przeprowadzeniu dokładnej analizy powtórzonych przepisów. Tymczasem Prokurator w najmniejszym stopniu nie dokonał żadnej oceny w tym zakresie, powielając jedynie w uzasadnieniu skargi stosowne przepisy rozporządzenia. W ocenie organu powtórzone w niewielkim zakresie przepisy czynią Regulamin właśnie w pełni czytelny i zrozumiały. Z powyższych względów nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2019.1461), polegające na powtórzeniu w uchwale odpowiednio postanowień wskazanych w skardze ustaw. Pkt 1, 2, 4 i 5 skargi; w ocenie Prokuratora § 3 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, w którym zezwolono na mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami wyłącznie w sytuacji gdy mycie odbywa się na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości z wykorzystaniem środków ulegających biodegradacji, wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., zgodnie z którą Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zdaniem Prokuratora wskazana regulacja wprowadza ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości. Analogiczne zarzuty zawarto w pkt 2 skargi, a to w odniesieniu do dokonywania napraw tylko do doraźnych oraz odbywających się na utwardzonym podłożu, w sposób uniemożliwiający skażenie gleby lub wód powierzchniowych i podziemnych, pod warunkiem, że powstające odpady zbierane będą w pojemnikach do tego przeznaczonych. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę z poglądem tym nie sposób się zgodzić. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie: d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; w ocenie organu wskazana delegacja ustawowa nie upoważnia do przyjęcia powyższych regulacji, gdyż prowadzą do ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości. Wbrew zarzutom zawartym w skardze, podstawa prawna w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d d.u.c.p.g. pozwala, a nawet wymaga od rady gminy, by ta określiła wymagania w tym zakresie. Przepis nie ogranicza regulacji do przestrzeni publicznej. Przeciwnie, swym zakresem obejmuje obszar gminy, do którego należą niewątpliwie nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, czy prawnych. Gdyby ustawodawca nosił się z zamiarem ograniczenia regulacji do przestrzeni publicznej, z pewnością dał by temu wyraz w samym przepisie. Wynika z tego wniosek, iż przyjęty w oparciu o wskazaną wyżej regulację Regulamin obowiązuje także wszelkich właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy, co czyni zarzut ograniczania uprawnień właścicieli nieruchomości bezprzedmiotowym. Wskazana argumentacja dotyczy również zarzutu z pkt 5 skargi o braku możliwości nałożenia oznakowania tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Niezasadny jest także zarzut z pkt 4 i pkt 7 skargi, co do rzekomej modyfikacji (i powielenia/powtórzenia) art. 144 kodeksu cywilnego. Zgodnie tym przepisem właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłóciły korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Tymczasem delegacja ustawowa sprowadza się do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; (art. 4 ust. 2 pkt 7). Już gramatyczna

interpretacja przepisu pozwala wskazać, iż regulacja Regulaminu w tym zakresie nie modyfikuje przepisu art. 144 kc w najmniejszym stopniu. Obrazowo rzecz ujmując przyjąć należy, iż delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. stanowi wycinek uprawnień właścicielskich chronionych przepisem art. 144 kc, dla których szczegółowe zasady określa organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawiony także jest podstaw zarzut zawarty w pkt 6 skargi, w którym zarzucono regulacji § 16 ust. 4 Regulaminu powtórzenie przepisów art. 144 i 145 kodeksu wykroczeń. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na delegację, w oparciu o którą dokonano regulacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytkowania. Art. 145 k.w. nie penalizuje zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta znajdujące się pod nadzorem, co czyni art. 144 k.w. Powyższe oznacza, że zaskarżona regulacja Regulaminu (§ 16 ust. 2), w żaden sposób nie powtarza przepisów kodeksu wykroczeń, gdyż te dotyczą zupełnie innej sytuacji. Z powyższych względów nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2019.1461), polegające na powtórzeniu w uchwale odpowiednio postanowień wskazanych w skardze ustaw. Mając na uwadze powyższe, skargę należy uznać za nieuzasadnioną.

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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy uchwały nr XXIII/150/2020 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 28-05-2020 r. 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 "rudymentalnych 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 nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem 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). 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 mieć na względzie, że zapisy uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu.

W § 3 ust. 1 zaskarżonego Regulaminu prawodawca lokalny wskazał, że „mycie pojazdów mechanicznych poza myjniami może odbywać się po spełnieniu łącznie następujących warunków: 1) nie zanieczyszczenia środowiska i odprowadzania powstających ścieków do kanalizacji sanitarnej lub zbiornika bezodpływowego. Prokurator zakwestionował unormowanie, zawarte w pkt 2 tego paragrafu w brzmieniu „2) dokonywania tych czynności na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości z wykorzystaniem środków ulegających biodegradacji oraz ust. 2 § 3 wskazujący że „doraźne naprawy i regulacje pojazdów mechanicznych mogą odbywać się wyłącznie na utwardzonym podłożu, w sposób uniemożliwiający skażenie gleby lub wód powierzchniowych i podziemnych oraz pod warunkiem, że powstające odpady zbierane będą w pojemnikach do tego przeznaczonych”. Zgodnie z obowiązującym w dacie uchwalenia Regulaminu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c

u.c.p.g. określa on 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 przychylił się w tym zakresie do stanowiska Prokuratora o tyle, że organ gminy został zobowiązany i uprawniony w ustawie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami. Zdaniem sądu w tym składzie, zakwestionowane unormowania uchwały odnoszące się do pojazdów mechanicznych (w ogólności) przekracza upoważnienie ustawowe. Stąd zaskarżone unormowanie winno być wyeliminowane z obrotu prawnego. Rozszerzenie pojęcia zawartego w ustawie musiało doprowadzić do uwzględnienia skargi, z tym że eliminacji podlegał cały § 3. Natomiast trzeba dodać, że sąd uznał jednak, iż (co do zasady), że regulacja nakazująca mycie pojazdów na utwardzonym podłożu z użyciem środków ulegających biodegradacji jest dopuszczalnym uściśleniem wskazania wymogów ustawowych i służy celowi wskazanemu przez ustawodawcę.(por. uzasadnienie wyroku w sprawie III OSK 4404/21).

Następnie skarga zarzuca, wadliwość unormowania zawartego w § 4 ust. 4 uchwały, w świetle którego „właściciele nieruchomości, którzy nie są podłączeni do istniejącej zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej, zobowiązani są do gromadzenia nie-czystości ciekłych w szczelnych zbiornikach bezodpływowych, ich opróżniania i wy-wozu po wypełnieniu lub przetwarzania ich w przydomowych oczyszczalniach ścieków”.- Wprawdzie skarga nie uzasadnia z jakich względów przyjęto takie stanowisko, ale zdaniem sądu, który nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 ppsa) należy uznać, że w kontrolowanym zakresie organ przekroczył delegację ustawową, bowiem analiza treści art. 4 u.o.c. nie kreuje uprawnienia dla rady do określania wymogów dla zbiorników bezodpływowych na nieczystości i zasad korzystania z nich.

Dalej Prokurator zakwestionował § 16. Regulaminu, znajdujący się w rozdziale 8 uchwały, poświęconym obowiązkom osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Według § 16 ust. 1. właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do sprawowania właściwej opieki nad tymi zwierzętami, w tym w szczególności nie pozostawiania ich bez dozoru, jeżeli zwierzę nie znajduje się w pomieszczeniu zamkniętym lub na terenie ogrodzonym w sposób uniemożliwiający samodzielne wydostanie się z niego. 2. Właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do utrzymania tych zwierząt w sposób nie stwarzający uciążliwości (odchody, hałas lub odory) dla osób znajdujących się w sąsiednich lokalach lub nieruchomościach. W ust. 3. Tego paragrafu normodawca gminny wskazał, że właściciel nieruchomości ma obowiązek oznakowania nieruchomości tabliczką ostrzegawczą bramy lub furtki wejściowej na teren ogrodzonej posesji, na której utrzymywane jest zwierzę mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. W odniesieniu do § 16 ust. 3 Regulaminu należy wskazać na ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym nakładanie na osoby utrzymujące psy obowiązku oznakowania bramy lub furtki wejściowej tabliczką ostrzegawczą jest niedopuszczalne. Przepis taki jest niezgodny z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż wykracza poza zakres udzielonego upoważnienia, zgodnie z którym rada gminy jest uprawniona do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1273/17). Z kolei w ust. 4 tego paragrafu nałożono na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązek niezwłocznego usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach użytku publicznego takich jak: parki, chodniki, ulice, skwery, zieleńce, place zabaw 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 tym miejscu trzeba wspomnieć o tym, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U.2020.638 t.j. z dnia 2020.04.09 w art.10a. (w wersji obowiązującej na dzień podjęcia zakwestionowanej uchwały) stanowiła, że (3.) zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna; przy czym (4) zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Skoro zatem przepisy prawa ogólnie obowiązującego, wyższej rangi, regulują jedynie kwestię „puszczania psów bez kontroli”, a art. 4 u.o.c. wszystkich zwierząt domowych to oznacza, że nie ma kolizji między oboma przytoczonymi przepisami, a wolą ustawodawcy było odnieść zapisy regulaminów do wszystkich zwierząt domowych; (vide III OSK 4404/21).

Zdaniem sądu określone w § 16 p. 1 i 2 obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku nie pozostają w sprzeczności z unormowania wyższej rangi, w tym z Kodeksem wykroczeń, a w szczególności z konsekwencjami, z jakimi winien się liczyć sprawca wykroczenia wskazanego 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 uchwały wskazuje na konieczność pozbycia się nieczystości, spowodowanych przez utrzymywane zwierzę, a nie odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawnokarnej osoby opiekującej się tym zwierzęciem, czyli reguluje kwestię odmienną, nie penalizuje zachowania właściciela/opiekuna zwierzęcia, lecz nakłada na niego obowiązek usunięcia skutków zanieczyszczeń, spowodowanych przez zwierzęta.

W § 17 umieszczonym w rozdziale 9 Regulaminu, poświęconym wymaganiom dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenie wyłączonych z produkcji rolniczej w ust. 1 zabroniono utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, oznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako wyłączone z produkcji rolnej. 2. Zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich dotyczy także osiedli zajętych przez budownictwo jednorodzinne i wielorodzinne oraz terenów zabudowanych budynkami instytucji użyteczności publicznej. W ust. 3 uchwalono, że na pozostałych terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się utrzymanie zwierząt gospodarskich pod następującymi warunkami: 1 posiadanie budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt; a p. 2 tego paragrafu (który został zakwestionowany skargą) postanowiono, że wszelkie uciążliwości wynikające z hodowli zwierząt zostaną ograniczone do obszaru nieruchomości, na terenie której jest prowadzona. Zdaniem sądu, należy podzielić pogląd prawny, zaprezentowany w wielu wyrokach sądów administracyjnych, zgodnie z którym rada gminy została uprawniona i jednocześnie zobowiązana na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. do określenia wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, a nie do określenia warunków, pod jakimi na obszarach nieobjętych bezwzględnym zakazem utrzymywanie takich zwierząt będzie dopuszczalne (II SA/Wa 627/20, wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 180/17, publ. CBOSA). Poza tym regulacja dotycząca ograniczenia uciążliwości, takich jak: hałas czy odory, ingeruje w materię stosunków sąsiedzkich unormowaną w przepisie art. 144 k.c.

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