



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 marca 2023 r.

Poz. 2072

### WYROK NR II SA/WR 105/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 października 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Adam Habuda  
Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 października 2022 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie  
na uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie  
z dnia 30 czerwca 2016 r. nr XXV/179/16  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy  
Dzierżoniów

**I. stwierdza nieważność § 3 ust. 4, ust. 5 we fragmentach: „w przypadkach innych niż wymienione w ust. 4”, „pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”, ust. 6, § 8 ust. 1 pkt 5 i ust. 2, § 10 pkt 1 oraz § 11 ust. 2 we fragmencie: „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” zaskarżonej uchwały;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z 30.06.2016 r. (nr XXV/179/16) Rada Gminy Dzierżoniów przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dzierżoniów (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2016 r., poz. 3447 ze zm.) – dalej także jako „uchwała”.

W § 2 ust. 2 uchwały postanowiono, że: „Do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej lub w przypadku braku możliwości usunięcia jej dopuszcza się posypanie materiałem uszorstniającym, przy czym materiał użyty do ograniczenia śliskości należy uprzątnąć niezwłocznie po ustaniu przyczyny jego zastosowania”.

Według § 3 ust. 2 uchwały: „Dopuszcza się mycie pojazdów samochodowych przy użyciu wody wraz ze środkami myjącymi, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się ma utwardzonych częściach nieruchomości, a powstające ścieki odprowadzane są do kanalizacji sanitarnej, przydomowej oczyszczalni ścieków lub zbiornika bezodpływowego”.

Zgodnie z § 3 ust. 4 uchwały: „Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, dozwolona jest w przypadku wystąpienia awarii i polega na wykonaniu drobnych napraw lub doraźnych czynności umożliwiających kontynuowanie jazdy lub uruchomienie pojazdu”.

W ustępie 5 § 3 uchwały postanowiono, że: „Naprawa pojazdów samochodowych w przypadkach innych niż wymienione w ust. 4 poza warsztatami naprawczymi dozwolona jest w garażach lub na wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości pod warunkiem że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Zgodnie z § 3 ust. 6 uchwały: „Mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi nie może stwarzać uciążliwości dla właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości, na których dokonuje się mycia i napraw oraz właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości sąsiednich”.

W § 4 ust. 1 uchwały stanowi się: „Odpady komunalne z dróg publicznych należy zbierać w koszach ulicznych o minimalnej pojemności 20 l, wykonanych z materiałów trudnopalnych o konstrukcji uniemożliwiającej ich wywrócenie i sprawnych technicznie”.

Według § 7 uchwały: „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane utrzymywać je w sposób zapewniający ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”.

Na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały przewiduje się, że: „W celu zapewnienia warunków, o których mowa w § 7 osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązane są do: 1) usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, w szczególności: drogach, chodnikach, podwórkach, utwardzonych placach, terenach zieleni, itp.;”. Z kolei pkt 5 powołanego paragrafu przewiduje, że: „prowadzenia psów na smyczy w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, a psów należących do ras uznawanych za agresywne oraz psów, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt - na smyczy i w kagańcu”.

Według § 8 ust. 2 uchwały: „Zwolnienie psa ze smyczy jest dopuszczalne jedynie poza terenem zabudowanym, pod warunkiem, że osoba, z którą przebywa pies ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem”.

W § 10 uchwały postanowiono, pkt 1: „Na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej na obszarze Gminy Dzierżoniów dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich dla własnych potrzeb oraz przy zachowaniu następujących warunków: pkt 1) utrzymywania zwierząt gospodarskich w taki sposób, aby nie powodowało uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór, zanieczyszczenie terenu, itp.;”.

W § 11 ust. 2 uchwały z kolei postanowiono, że: „Deratyzację przeprowadza się co najmniej dwa razy w roku kalendarzowym, tj. w okresach kwiecień/maj i październik/listopad oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości”.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Dzierżoniowie zarzucił Radzie Gminy istotne naruszenie prawa, t.j.:

1) art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888), dalej: u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) dalej: u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 134 i § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) dalej: z.t.p., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustanowienie w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe stanowiącego powtórzenie regulacji art. 144 k.w. i art. 145 k.w.;

2) art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c 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 § 2 ust. 2 uchwały dopuszczenia możliwości posypania warstwy lodowej materiałem uszorstniającym, podczas gdy z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika, że regulamin ma określać tylko szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego;

3) 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 ustanowienie w § 8 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 obowiązku osób utrzymujących zwierzęta domowe stanowiącego powtórzenie i modyfikację regulacji art. 10a ust. 3 ustawy z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r., poz. 638) dalej: u.o.z.;

4) 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 umożliwienie w § 3 ust. 5 uchwały napraw pojazdów innych niż naprawy drobne, poza warsztatami naprawczymi, jedynie w garażach lub wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;

5) 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 umożliwienie w § 3 ust. 2 uchwały mycia pojazdów samochodowych przy użyciu wody wraz ze środkami myjącymi, wyłącznie jeżeli mycie odbywa się na utwardzonych częściach nieruchomości, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości;

6) art. 4 ust. 2 pkt 2 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 modyfikację delegacji ustawowej i określenie w § 5 uchwały (błąd, prawidłowo powinien być wskazany § 4 ust. 1 uchwały - przyp. Sądu), rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym tylko z dróg publicznych oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. obliguje do określenia rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym na terenie nieruchomości;

7) 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 umożliwienie w § 3 ust. 6 uchwały (prawidłowo powinien być wskazany ust. 4 – przyp. Sądu) mycia i napraw pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, tylko wtedy, gdy nie stwarza to uciążliwości dla właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości, na których dokonuje się mycia i napraw oraz właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości sąsiednich, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., nie umożliwia ograniczenia w powyższym zakresie uprawnień właścicieli nieruchomości, a jednocześnie, w zakresie uciążliwości względem nieruchomości sąsiednich stanowi to powtórzenie regulacji art. 144 k.c.;

8) 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 umożliwienie w § 3 ust. 6 uchwały napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, tylko w przypadku wystąpienia

awarii i tylko gdy są to naprawy drobne lub doraźne czynności umożliwiające kontynuację jazdy lub uruchomienie pojazdu, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w prawo własności nieruchomości;

9) 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.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały obowiązku usuwania przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, bez doprecyzowania jakich zanieczyszczeń dot. obowiązek;

10) art. 4 ust. 2 pkt 8 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 § 11 ust. 2 uchwały obowiązku deratyzacji również każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. obliuguje organ do określenia terminów deratyzacji, a nie warunków, które aktualizują obowiązek deratyzacji;

11) 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.t.p., poprzez nieprawidłowe wypełnienie delegacji i użycie w § 8 ust. 1 pkt 5 nieprecyzyjnego określenia „psów zachowujących się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt”, co skutkuje niepewnością na kogo wskazany obowiązek jest nałożony;

12) 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 u.o.z. poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały na utrzymujących psy należące do ras uznawanych za agresywne i psy zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, obowiązek prowadzenie psów na smyczy i w kagańcu w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku nie różnicując tego obowiązków względem pozostałych cech psa;

13) 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 u.o.z., poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały na utrzymujących psy należące do ras uznawanych za agresywne i psy zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, obowiązek prowadzenie psów na smyczy i w kagańcu w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku co jest niezgodne z regulacją art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z.;

14) 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 u.o.z., poprzez przekroczenie delegacji i zezwolenie w § 8 ust. 2 uchwały na zwolnienie psa ze smyczy jedynie poza terenem niezabudowanym, pod warunkiem, że osoba, z którą pies przebywa ma możliwość sprawowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem, co jest niezgodne z regulacją art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z.;

15) 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 u.o.z., poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 7 uchwały obowiązku, na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, zapewnienia ochrony oraz przeciwdziałaniu uciążliwości dla ludzi jak i zanieczyszczeniu terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, co stanowi powtórzenie norm z art. 77 k.w., 144 k.w. i 145 k.w. oraz art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z.;

16) 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 u.o.z., poprzez przekroczenie delegacji i nałożenie w § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały (błąd, prawidłowo powinien być wskazany § 10 pkt 1 uchwały - przyp. Sądu), zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej w taki sposób, który powoduje uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców nieruchomości sąsiednich, co zarówno w zakresie mieszkańców nieruchomości, na której trzymane jest zwierzę jak i nieruchomości sąsiedniej, naruszenie prawo jej własności, którego ograniczenia wskazano w art. 144 k.c.

Podnosząc tak sformułowane zarzuty, rozwinięte w obszernym uzasadnieniu skargi, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi, przedstawiając w tym zakresie rozbudowaną argumentację.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga podlegała uwzględnieniu w znacznej części.

Ze skargi Prokuratora kontrolą sądową objęta została uchwała Rady Gminy Dzierżoniów z 30.06.2016 r. (nr XXV/179/16) w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dzierżoniów we wskazanym w skardze zakresie.

Dla porządku wyводу Sąd wskazuje, że zaskarżona uchwała Rady Gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Zakres upoważnienia do uchwalenia przez radę gminy zaskarżonego regulaminu został określony w art. 4 ust. 2 pkt 1 – 8 u.c.p.g. W brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały przepis ten stanowił: 2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a, b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi; 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, b) liczby osób korzystających z tych pojemników; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) (uchylony); 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami; 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku; 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach; 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Odnosząc się wobec tego do zawartej w § 2 ust. 2 uchwały regulacji określającej sposób postępowania do czasu uprzątnięcia warstwy lodowej lub w przypadku brak możliwości jej usunięcia poprzez dopuszczenie możliwości posypania części nieruchomości służących do użytku publicznego materiałem uszorstniającym, przy czym taki materiał użyty do ograniczenia śliskości należy uprzątnąć niezwłocznie po ustaniu przyczyny jego zastosowania, to podstaw dla takiej regulacji należy upatrywać w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. W ocenie Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie należało przyjąć, że ustawodawca upoważniając organ mocą tego przepisu do uregulowania m.in. zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, miał na względzie także zapewnienie możliwości bezpiecznego poruszania się na terenach służących do użytku publicznego. „Uprzątnięcie” to bowiem doprowadzenie czegoś do porządku. Pojęcie to nie może być zatem interpretowane w oderwaniu od celu normy, w której zostało użyte. Sąd zwraca przy tym uwagę, że nie zawsze jednak istnieje możliwość osiągnięcia tego celu, poprzez samo usunięcie śniegu i skucie lodu. W przypadku np. gołolodzi jedyną możliwością usunięcia zagrożenia i doprowadzenia nieruchomości do porządku jest właśnie posypanie powierzchni oblodzonej materiałem uszorstniającym. Dlatego też nie można uznać, że tego rodzaju regulacja narusza art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z tego przepisu (tak też orzekł tut. Sąd w prawomocnym wyroku z 27.01.2022 r., sygn. akt II SA/Wr 346/21).

Skład orzekający w niniejszej sprawie podzielił również stanowisko tut. Sądu wyrażone w powołanym wyroku w kwestii braku istotnego naruszenia prawa w postanowieniach zawartych w § 3 ust. 2 uchwały. W myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w regulaminie określa się zasady dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Chodzi przy tym o warunki, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi były dopuszczalne i nie zagrażały środowisku. W ocenie Sądu tego rodzaju warunek nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa własności nieproporcjonalne do celu jakiemu ma on służyć. Regulacja porządkowa mająca przeciwdziałać przedostawaniu się do gruntu i wód ścieków wytworzonych podczas mycia pojazdu koreluje zarówno z celem uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku jak i z ogólnymi obowiązkami właścicieli w zakresie podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej lub zbiornika bezodpływowego. Kwestionowanym w skardze regulacjom § 3 ust. 2 uchwały nie można zatem przeciwstawiać uprawnień właścicielskich wynikających z art. 140 k.c.

Z tych samych powodów skład sądu orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił stanowisko prokuratora dotyczące istotnego naruszenia prawa w przypadku regulacji odnoszącej się do zasad naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Właśnie ze względu na powołany wyżej cel normatywny wskazanej regulacji porządkowej nie można mówić, że doszło do przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. i ograniczenia uprawnień właścicielskich, poprzez dopuszczenie w § 3 ust. 5 uchwały napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi, jedynie w garażach lub wydzielonych i utwardzonych częściach nieruchomości. Jednocześnie odnosząc się do regulacji z § 3 ust. 5 in fine uchwały, która formułuje dodatkowe warunki wykonywania takich napraw, czyli, żeby naprawa pojazdów samochodowych nie powodowała zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi, przyjdzie stwierdzić, że są to warunki wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, których nie można wprowadzać do uchwały podejmowanej na podstawie art. 4 u.c.p.g. Dlatego należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 5 uchwały we fragmencie: „pod warunkiem że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Doprowadzenie do zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wymagało natomiast stwierdzenia nieważności całego § 3 ust. 4 uchwały. W przekonaniu Sądu, w przypadku § 3 ust. 4 uchwały, wybiórcze wskazanie napraw, które właściciel pojazdów może wykonać poza warsztatami naprawczymi, nie znajduje podstaw prawnych. Rada, dopuszczając wykonywanie napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami jedynie do sytuacji

„wystąpienia awarii” i to wyłączenie polegających na wykonaniu „drobnych napraw lub doraźnych czynności”, wykroczyła poza zakres kompetencji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Przepis ten upoważnia bowiem organ stanowiący gminy do regulowania kwestii napraw pojazdów poza warsztatami jedynie przez przyzmat wymagań dotyczących zasad czystości i porządku. Niedopuszczalne jest zatem ograniczanie prawa do naprawy pojazdu poza warszatem z przyczyn niezwiązanych z takimi wymaganiami, w tym z powodów dotyczących zakresu naprawy. Ponadto użycie sformułowania „drobnych napraw lub doraźnych czynności” jest na tyle nieostre, że przepis ten narusza § 6 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Użycie tak nieostrych wyrażen nie pozwala na rekonstrukcję normy w sposób, który pozwoliłby na wskazanie jakie konkretnie prace naprawcze i regulacyjne zawierają się w desygnacie tych pojęć. Niezależnie od powyższego, wobec stwierdzenia nieważności § 3 ust. 4 uchwały, koniecznym stało się również stwierdzenie nieważności § 3 ust. 5 we fragmencie: „w przypadkach innych niż wymienione w ust. 4”.

Z kolei w § 3 ust. 6 uchwały Rada uchwaliła, że „Mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi nie może stwarzać uciążliwości dla właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości, na których dokonuje się mycia i napraw oraz dla właścicieli i współwłaścicieli nieruchomości sąsiednich”. Zdaniem Sądu, w tej kwestii zasadnie zauważył Prokurator, że powołany przepis wkracza w domenę prawa sąsiedzkiego uregulowaną w art. 144 k.c. Z tych względów, zasadny jest wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 6 kontrolowanej uchwały. W tej kwestii można także przypomnieć zasadę niepowtarzania w aktach niższego rzędu unormowań ustawowych, przez co nie można uznać, że mieści się ona w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g.

Oceniając zgodność z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. regulacji uchwały dotyczącej zasad i warunków zbierania odpadów komunalnych przyjdzie z kolei wskazać, że w § 4 ust. 1 regulaminu uregulowano powyższą kwestie wyłącznie w odniesieniu do dróg publicznych. Jak wyjaśniono w odpowiedzi na skargę, Gmina Dzierżoniów należy do Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego (ZGPD-7), w ramach którego realizuje zadania i obowiązki związane z realizacją systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, zlokalizowanych na obszarze gminy. Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 2a u.c.p.g. w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. W związku z powyższym na organach Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego ciążył obowiązek podjęcia uchwał regulujących gospodarkę odpadami komunalnymi gmin członkowskich, w tym regulaminu utrzymania czystości i porządku w części, określającego m.in. rodzaje i minimalne pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Co też zostało zrealizowane, bowiem część delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. dotyczącej rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym na terenie nieruchomości w obowiązującym wówczas stanie prawnym została wypełniona poprzez ujęcie jej w uchwale nr VII/7/16 Zgromadzenia Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego z 06.07.2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego „ZGPD-7” (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2016 r., poz. 3454 ze zm.). Ponadto wskazano w odpowiedzi na skargę, że aktualnie obowiązuje uchwała nr V/7/19 Zgromadzenia Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego „ZGPD-7” z 12.12.2019 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Powiatu Dzierżoniowskiego „ZGPD-7” (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2019 r., poz. 7494 ze zm.), gdzie zgodnie z obowiązującym obecnie stanem prawnym zostały określone rodzaje i minimalne pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Skoro zatem z mocy art. 3 ust. 2a u.c.p.g. zgromadzenie związku międzygminnego posiada kompetencję do uchwalania aktów prawa miejscowego dotyczących zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach, w tym w kwestii

obejmującego wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, to tym samym bezzasadny okazał się zarzut skargi dotyczący modyfikacji delegacji ustawowej i określenia w § 4 ust. 1 uchwały rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym tylko z dróg publicznych oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Kwestionowane przez Prokuratora postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Dzierżonów należy odczytywać bowiem razem z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Gmin Powiatu Dzierżonowskiego (ZGPD-7). Regulaminy te łącznie wypełniają delegację ustawową zawartą w 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.

Przechodząc do zarzutów skargi dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, to Prokurator zakwestionował § 7 uchwały w brzmieniu następującym „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane utrzymywać je w sposób zapewniający ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. W tym kontekście trzeba podnieść, że w wyroku z 17.11.2015 r. (II OSK 618/14) NSA stwierdził, że „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. Wobec powyższego nie można zgodzić się z zarzutem skargi, by w jakikolwiek sposób powtarzał on lub kolidował z regulacją ustawową z art. 77, art. 144 i 145 k.w. Powołane przepisy penalizują bowiem czynny polegające na braku zachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77), niszczenie, uszkodzenie roślinności, trawników lub zieleńca (art. 144), czy też zanieczyszczenie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności (art. 145). Powołane przepisy nie regulują natomiast kwestii postępowania z ewentualnymi zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Co więcej wbrew zarzutom skargi również regulacja z § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, nakładająca obowiązek uprzątnięcia zanieczyszczeń, nie może być postrzegana jako dotycząca materii uregulowanej w art. 145 k.w. Tym bardziej w jakimkolwiek stopniu nie nawiązuje ona do wykroczenia z art. 144 k.w., według którego kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleńca w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Odnosząc się zaś do zarzutu nieprecyzyjności użytego w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały pojęcia „zanieczyszczenia”, to tego rodzaju zarzut nie jest uzasadniony. Z obowiązującego systemu prawnego nie sposób wyprowadzić normy zakazującej organom stanowiącym akty prawa miejscowego stosowania tego rodzaju rozwiązań legislacyjnych. Sąd zwraca uwagę, że sama nieostrość (niedookreśloność) pojęcia użytego w przepisie prawa nie stanowi automatycznie o naruszeniu przez prawodawcę postulatu określoności prawa (wyprowadzanego z zasady państwa prawa - art. 2 Konstytucji RP). Chodzi tu raczej o przypadki, gdy sposób sformułowania przepisu jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją (zob. np. postanowienie TK



z 27.04.2004 r., P 16/03 oraz wyroki TK z 16 XII 2003 r., SK 34/03 i z 28 VI 2005 r., SK 56/04). Tymczasem w okolicznościach sprawy pojęcie „zanieczyszczeń” spowodowanych przez zwierzęta ma swoje potoczne i oczywiste konotacje znaczeniowe. Biorąc zatem pod uwagę stany faktyczne, które zaskarżona uchwała uwzględnia w obrębie wprowadzonych zakazów i ograniczeń trudno przyjąć, by zastosowanie kwestionowanego zwrotu miało charakter nieuzasadniony i wykluczało możliwość racjonalnej interpretacji (tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 27.01.2022 r., sygn. akt II SA/Wr 346/21).

Odnośnie do regulacji zawartej w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały, to przewiduje ona generalny nakaz wyprowadzania psów na teren przeznaczony do wspólnego użytku na smyczy, a psów należących do ras uznawanych za agresywne oraz psów, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt - na smyczy i w kagańcu. Tego rodzaju nakaz musi być rozpatrywany nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 u.o.z.). Sąd podziela utrwalone już w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy czy też w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17.11.2015 r., II OSK 618/14). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczenia ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 u.o.z.). Karą grzywny lub nagany sankcjonowane jest zaś niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 k.w.). W ocenie tutejszego Sądu w świetle powyższych uwag z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Podzielić również należało stanowisko Prokuratora dotyczące przekroczenia delegacji i nałożenie w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały na utrzymujących psy należące do ras uznawanych za agresywne i psy zachowujące się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, obowiązek prowadzenie psów nie tylko na smyczy ale także w kagańcu w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, nie różnicując tego obowiązków względem pozostałych cech psa. Ponadto z przedstawianych wcześniej względów obowiązek prowadzenie psów na smyczy i w kagańcu w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku jest niezgodne z regulacją art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z. Analogicznie należy ocenić wprowadzony w § 8 ust. 2 uchwały wyjątek, który wprawdzie zezwala na prowadzenie psa bez smyczy ale tylko poza terenami zabudowanymi oraz pod warunkiem, że osoba, którą przebywa ma możliwość spowodowania pełnej kontroli nad jego zachowaniem. Przepis z § 8 ust. 2 uchwały wychodzi z nieakceptowalnego założenia, że w miejscach publicznych (zabudowanych) każdy pies (bez różnic osobniczych) poruszać się może wyłącznie na smyczy, co wskazuje na istotne naruszenie powołanych wyżej przepisów.

W skardze zasadnie zakwestionowano § 10 pkt 1 uchwały, który uzależnia możliwość utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej od warunku braku uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości oraz mieszkańców sąsiednich nieruchomości, takich jak: hałas, odór,

zanieczyszczenie terenu itp. W myśl art. 144 k.c., właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kwestia ewentualnego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie została zatem uregulowana na poziomie ustawowym, przez co nie można uznać, że mieści się ona w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g., zgodnie z którym w regulaminie określa się wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Tak samo należy podzielić zarzut skargi dotyczący regulacji z § 11 ust. 2 uchwały, która stanowi, że deratyzacja na terenie nieruchomości powinna być przeprowadzona co najmniej dwa razy w roku kalendarzowym, tj. w okresach kwiecień/maj i październik/listopad oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości. Zgodnie z zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., organ upoważniony był wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził nieważność § 3 ust. 4, ust. 5 we fragmentach: „w przypadkach innych niż wymienione w ust. 4”, „pod warunkiem, że naprawa pojazdów samochodowych nie powoduje zanieczyszczenia środowiska, a odpady powstające w trakcie naprawy gromadzone są w pojemnikach do tego przeznaczonych i przekazywane do unieszkodliwienia, zgodnie z przepisami odrębnymi”, ust. 6, § 8 ust. 1 pkt 5 i ust. 2, § 10 pkt 1 oraz § 11 ust. 2 we fragmencie: „oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia gryzoni na terenie nieruchomości” zaskarżonej uchwały na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 p.p.s.a.