



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 5737

### WYROK NR II SA/WR 107/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 czerwca 2020 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej  
na uchwałę Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 20 grudnia 2019 r. nr XVI/91/2019  
w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Międzyzlesie

**stwierdza nieważność § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 1, 3 § 10 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Międzyzlesiu w dniu 20 grudnia 2019 r. podjęła uchwałę nr XVI/91/2019 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Międzyzlesie.

W złożonej na wskazaną uchwałę skardze Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 1 i 3, § 10 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały. Względem kwestionowanych zapisów uchwały podniesiono zarzut ich sprzeczności z § 6, § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" oraz art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c i d, art. 4 ust. 2 pkt 7 i art. 5 ust. 1 pkt ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi skarżący podniósł, iż § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały stanowi, że obowiązek oczyszczenia ze śniegu i lodu powinien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Bez odniesienia się do ustępu pierwszego § 4 nie można ustalić, czego dotyczy obowiązek uregulowany w tym przepisie uchwały. Rada Miejska określiła wymagania w zakresie uprzątnięcia błota i lodu poprzez odgarnięcie miejsca, które nie powodują zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów. Wedle skarżącego z tego przepisu uchwały nie wynika, kto ma wykonać powyższą czynność oraz jakie miejsca mają podlegać oczyszczeniu. Podstawą wydania tego przepisu był art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., lecz w dalszej części odwołano się do art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Przepisy te mają odmienny zakres regulacji. Przepis art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia radę gminy do uszczegółowienia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W związku z tym art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie obejmuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie do terenu leżącego poza jego nieruchomością, stanowiącego część pasa drogowego drogi publicznej, która - odpowiednio do kategorii drogi - stanowi własność Skarbu Państwa, samorządu województwa, powiatu lub gminy. Mając to na uwadze, za niedopuszczalną i ustanowioną z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Odnośnie § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 przedmiotowej uchwały wyjaśniono, że stanowi on, że mycie i naprawa pojazdów mechanicznych oraz maszyn rolniczych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, dozwolone są z zachowaniem następujących warunków: 1) mogą odbywać się wyłącznie w obrębie nieruchomości i za zgodą jej właściciela, 3) dopuszczalne jest przeprowadzanie jedynie drobnych doraźnych napraw i regulacji pojazdów samochodowych pod warunkiem, że nie będą powodować powstawania ponadnormatywnych hałasów, emisji spalin oraz ścieków zawierających oleje i smary. Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów.

Zdaniem skarżącego powołany przepis nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Wprowadzając takie ograniczenia Rada Miejska przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Natomiast sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Nieprecyzyjny jest również zapis

punktu 1. Powtarza on regulacje przepisów prawa dotyczących prawa własności i jego ochrony. Z przekroczeniem ustawowego upoważnienia organ uchwałodawczy określił, że mycie i naprawy pojazdów mogą odbywać się na nieruchomości za zgodą jej właściciela. Takie uregulowania wynikają z przepisów kodeksu cywilnego. Uchwałodawca nie wskazał na jakiego rodzaju nieruchomościach mogą odbywać się ww. czynności. Końcowo podkreślono, że czynności te co do zasady będą wykonywane na nieruchomościach.

Odnosząc się do zapisu § 10 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały Prokurator zaznaczył, że jego mocą na terenach wyłączonych z produkcji rolnej dopuszcza się hodowlę zwierząt gospodarskich przez rolników posiadających grunty rolne na terenie Gminy Międzylesie pod warunkiem, że prowadzą ją w budynkach wybudowanych (zaadoptowanych) w celach hodowlanych i posiadają odpowiednie obiekty i urządzenia służące do gromadzenia odpadów zwierzęcych. Wszystkie obiekty muszą być wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Hodowla nie może stanowić uciążliwości dla środowiska. Prowadzący chów zwierząt gospodarskich musi dbać o to, aby utrzymywanie zwierząt nie powodowało uciążliwości dla innych osób. Właściciele zwierząt gospodarskich wyprowadzając je na wypas powinni robić to w sposób jak najmniej uciążliwy, niestanowiący niebezpieczeństwa dla użytkowników dróg publicznych. Obornik, odchody zwierząt i inne odpady pochodzące z hodowli winny być gromadzone w wydzielonych miejscach o nieprzemakalnym podłożu.

Wedle skarżącego regulamin zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. 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. Regulacja ta odnosząca się do sposobu utrzymywania zwierząt gospodarskich, może być traktowana jako ograniczająca wykonywanie prawa własności - a zatem wkraczać w ustawową domenę prawa sąsiedzkiego uregulowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Przepis ten został uregulowany wadliwie także w zakresie w jakim nakłada na osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie obowiązek niepowodowania wobec osób trzecich uciążliwości. Postanowienie to jest w dużym stopniu ogólne, nieostre oraz abstrakcyjne, co przesądza o jego wadliwości. Pozostaje ono zarazem w sprzeczności z jego celem i przedmiotem, wykraczając poza granice upoważnienia ustawowego. Analizowane przepisy regulują również materię ustawową wskazaną przez ustawę Prawo budowlane. Podkreślono także to, że zakres przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. nie obejmuje wskazywania przypadków, w których chów zwierząt gospodarskich będzie dopuszczony, jak czyni to zaskarżony przepis uzależniając dopuszczalność hodowli zwierząt gospodarskich o posiadanie statusu rolnika posiadającego grunty rolne na terenie gminy oraz od prowadzenia jej w specjalnie do tego przystosowanych lub wybudowanych budynkach. Z tych powodów przyjąć należy, że analizowane przepisy zostały wydane z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę ustanowiony przez organ profesjonalny pełnomocnik wniósł w jego imieniu o oddalenie skargi w całości i zasądzenie kosztów postępowania. W piśmie procesowym wyjaśniono, że do istoty przepisów prawa miejscowego należy to, że zawierają one normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, to znaczy zawierać normy generalne i abstrakcyjne. Mają one powszechny charakter, czyli obowiązują w stosunku do ogólnie określonych adresatów i są skierowane do adresatów zewnętrznych. Uchwały będące aktem prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Akty prawa miejscowego charakteryzują się również tym, że najczęściej bezpośrednio określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki. Są powtarzalne, nie mogą zatem konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Jako niezrozumiałą określono zarzut naruszenia § 4 ust. 2. zaskarżonej uchwały, gdyż zdaniem organu regulacja ta jest na tyle jasna, wyczerpująca i dotyczy materii ustawowej, której nie potrzeba powtarzać. Powołany przepis uchwały dotyczy art. 4 ust. 2. pkt 1) lit. c u.c.p.g.. Obowiązki właściciela nieruchomości określone w art. 5 ust. 1. pkt 4) powołanej ustawy wynikają z mocy samego prawa i tychże kwestii nie potrzeba dodatkowo regulować. Stąd pozostają poza zakresem powołanej regulacji, a rozszerzająca interpretacja jego zastosowania wynika tylko z przyjętego uznania skarżącego.

Przepisy § 5 ust. 1 pkt 1) i pkt 3) zaskarżonej uchwały, wbrew stanowisku skarżącego, nie powtarzają uregulowań prawa własności i jego ochrony. W skardze brak jest podania przepisów powtarzanych, które znalazły się w tekście uchwały organu. Jednakże nawet w sytuacji zaistnienia przedmiotowego naruszenia, organ podkreślił, że naruszenie to nie przybrało postaci istotnej, w rozumieniu art. 91 ust. 4. ustawy z dnia 8 marca

1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.). W razie nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwała lub zarządzenie zostały wydane z naruszeniem prawa. Podstawą do stwierdzenia nieważności są więc tylko takie naruszenia prawa, które wykraczają poza kategorię „nieistotnych”. Mogą one polegać np. na podjęciu danego aktu przez niewłaściwy organ, braku przekroczeniu podstawy prawnej do wydania aktu określonej treści, czy naruszeniu procedury wydania aktu.

Zarzut wadliwości przepisów zawartych w § 10 ust. 1. i ust. 2. przedmiotowej uchwały również zdaniem organu należy uznać za chybiony. Przesłanka uciążliwości nie jest sprzeczna z celem i przedmiotem regulacji i nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Ogólnikowość, nieostrość oraz abstrakcyjność sformułowania nie przesądzają o ich wadliwości. Zwrócono też uwagę, że zbyt rozbudowana kazuistyka regulacji prowadziłyby do skutków odwrotnych od zamierzonych. Stąd konieczne stało się wprowadzenie regulacji pojemnej pojęciowo.

Uciążliwość to zjawiska wpływające ujemnie na stan otaczającego środowiska, które utrudniają lub pogarszają komfort życia ludzi, np. hałas, drgania, zanieczyszczenie środowiska. Prawo nakłada na organy administracji państwowej i samorządowej obowiązek kontroli, ograniczania lub eliminowania uciążliwości.

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

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

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 sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy uchwały Rady Miejskiej w Międzylesiu z dnia 20 grudnia 2019 r. nr XVI/91/2019 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Międzylesie. Skarga została złożona przez Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej, 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 "rudymentalnych 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](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) w skrócie: CBOSA). Jedyne w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku 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 przedmiotowego 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 któregokolwiek 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).

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 świetle regulacji art. 4 ust. 2 ustawy należy podzielić zarzut Prokuratora, że przepis § 4 ust. 2 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Rację ma skarżący, ów przepis uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy prowadząc do przekroczenia delegacji ustawowej w tym zakresie. We wskazanych przepisach uchwały organ uchwałodawczy gminy nałożył obowiązek oczyszczenia ze śniegu i lodu jednocześnie dodając, że lód i śnieg mają zostać odgarnięte w sposób niepowodujący zakłóceń w ruchy pieszych lub pojazdów. Jakkolwiek w odpowiedzi na skargę organ wskazuje na niezrozumiałość zarzutu i optuje za uznaniem rzeczonego zapisu określenie zasad zachowania się określonych adresatów, stanowiska tego nie sposób podzielić. W pierwszym rzędzie należy bowiem zgodzić się ze stroną skarżącą, że zapisy uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu. Po wtóre powodem zakwestionowania § 4 ust. 2 uchwały była jego nieczytelność. Racjonalnie bowiem wykazał skarżący, że zapis uchwały nie pozwala na odkodowanie ani adresata ani miejsca odśnieżania czy usuwania lodu. W tej sytuacji powodem eliminacji zapisu uchwały jest jego nieczytelność.

Podobnie brak czytelności czy przejrzystości w powiązaniu z § 6 zasad techniki prawodawczej stanowił argument za uchyleniem § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały. We wskazanym zapisie uchwały opisano warunki mycia i naprawy pojazdów mechanicznych i maszyn rolniczych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W pkt 1 dokonywanie tych czynności uwarunkowano zgodą właściciela nieruchomości, zaś w pkt 3 dopuszczono jedynie

drobne i doraźne naprawy pod warunkiem niepowodowania ponadnormatywnych hałasów, emisji spalin oraz ścieków zawierających oleje i smary.

W tym miejscu przypomnieć należy, że Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami samochodowymi. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.c.p.g. upoważnia Radę do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej.

Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.c.p.g. wynika, że w Regulaminie należało określić wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie określać nakazy, np. poprzez wskazania drobnych czy doraźnych napraw, w sytuacji gdy zapis taki jest nieczytelny. Dana regulacja musi być przecież egzekwowalna, zaś w realiach niniejszej sprawy nie wskazano żadnego kryterium pomocnego do wskazani, że dana naprawa nie jest naprawą drobną, stąd jest ona sprzeczna z przyjętym na terenie gminy regulaminem. Podobnie należy zgodzić z zarzutem naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.c.p.g. poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie ograniczenia wynikającego z konieczności uzyskania zgody właściciela nieruchomości (§ 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu). Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.c.p.g. upoważnia Radę do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, była dopuszczalna. Tymczasem warunkując możliwość naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi zgodą właściciela nieruchomości wykroczone poza dyspozycję ustawową art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g.

Względem zarzutów skargi dotyczących § 10 ust. 1 i 2 uchwały Sąd w składzie orzekającym także podzielił ich zasadność. Regulując zagadnienie utrzymania zwierząt gospodarskich gminny prawodawca przyjął rozwiązania wykraczające poza uprawnienia ustawowe przypisane Radzie. W ocenie Sądu stanowisko Prokuratora jest zatem w pełni uzasadnione. W pierwszej kolejności należy wskazać, że na podstawie art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019, poz. 122 – dalej również jako: u.o.z.) kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania. Warunki chowu lub hodowli zwierząt nie mogą powodować urazów i uszkodzeń ciała lub innych cierpień (ust. 2). Stosownie do art. 12 ust. 5 u.o.z. obsada zwierząt ponad ustalone normy powierzchni dla danego gatunku, wieku i stanu fizjologicznego jest zabroniona. Z art. 12 ust. 7 u.o.z. wynika natomiast, że wymagania określone w rozporządzeniach wykonawczych mają na względzie zapewnienie zwierzętom gospodarskim właściwych warunków bytowania i opieki oraz wpływ tych warunków na zdrowie i dobrostan zwierząt. Jak akcentuje się w judykaturze powyższe zasady są zbieżne z zasadami wynikającymi z uregulowań międzynarodowych, w tym z Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich, sporządzonej w Strasburgu dnia 10 marca 1976 r. i ratyfikowanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 grudnia 2007 r.

Tymczasem Rada dopuściła hodowlę zwierząt gospodarskich warunkując ją spełnieniem przez budynki do tego przeznaczone warunków wynikających z Prawa budowlanego. Zauważyć należy, że na właścicielu lub zarządcy obiektu budowlanego ciążyą odpowiednie obowiązki wynikające z aktów prawnych jak ustawy i rozporządzenia, stąd powtórzenie tych obowiązków w uchwale jest zabiegiem nieuprawnionym. Nie ulega zatem wątpliwości, że również w § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu, Rada bez upoważnienia ustawodawcy uregulowała zagadnienia, które podlegają regulacji aktów wyższej rangi.

Ponadto we wskazanych wyżej zapisach uchwały zastrzeżono, że utrzymanie zwierząt nie może powodować uciążliwości dla innych osób. Tym zapisem Regulaminu Rada bez upoważnienia ustawodawcy uregulowała zagadnienia, do których uregulowania nie została upoważniona i które podlegają regulacji aktów wyższej rangi, a ponadto uczyniła to w sposób wadliwy. Brak w § 10 ust. 2 Regulaminu jakiegokolwiek wyjaśnienia jak prawodawca lokalny rozumie pojęcie uciążliwości. Jest to co najmniej pojęcie nieostre, a ponadto Rada nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które

zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Mając powyższe na uwadze, że uchwała w części obejmującej § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz § 10 ust. 1 i 2 narusza prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w tej części.