



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3914

Sygn. akt II SA/Lu 75/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu w Wydziale II w dniu 29 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Kąkolewnica

z dnia 22 czerwca 2016 r., nr XVII/100/2016

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kąkolewnica

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 14 ust. 1 jej załącznika w postaci Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kąkolewnica;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 75/21

Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2021 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę nr XVII/100/2016 Gminy Kąkolewnica z dnia 22 czerwca 2016 roku „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąkolewnica” (Dz.Urz. Woj. Lub. z dnia 6 lipca 2016 r., poz. 2782). Prokurator domagał się na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. 2019 r., poz. 2325), dalej jako „p.p.s.a.” stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie objętym § 4 ust. 2, § 9 ust. 3 i 4, § 13 ust. 2, § 14 ust. 1, § 14 ust. 4 pkt 3, § 14 ust. 5.

Rozstrzygnięciem tym Prokurator zarzucił: istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (dalej: u.c.p.g.) poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej a mianowicie: 1. wprowadzenie w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej; 2. nieuzasadnione powtórzenie § 9 ust. 3 i 4 w zmodyfikowanej formie regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., dotyczącej konieczności utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908); 3. nałożenie § 13 ust. 2 regulaminu na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych obowiązku usunięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego; 4. wprowadzenie w § 14 ust. 1 regulaminu generalnego zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej; 5. nałożenie § 14 ust. 4 pkt 3 regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nie stanowiący uciążliwości dla innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich; 6. nałożenie § 14 ust. 5 regulaminu na właścicieli zwierząt gospodarskich obowiązku usuwania odchodów zwierzęcych, resztki karmy lub ściółki pozostawionych na ulicach, placach i w innych miejscach publicznych.

W uzasadnieniu Prokurator w pierwszej kolejności wskazał, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalił się pogląd o możliwości zaskarżania nieobowiązujących aktów prawa miejscowego. W okresie swojego obowiązywania i stosowania uchwały takie wywoływały określone skutki prawne, stanowiły źródło wynikających z niej uprawnień oraz obowiązków, co więcej w dalszym ciągu obowiązują w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce w okresie od wejścia w życie do uchylenia. Sąd administracyjny posiada tymczasem uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc o wadliwości od chwili podjęcia. Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, natomiast uchylenie uchwały nie ma takiego skutku (por. postanowienie NSA z 27.09.2013 r. II OSK 2231/13 LEX nr 1401384, Wyrok NSA z 16.03.2012 r., II OSK 16/12, LEX nr 1145561, Wyrok WSA w Gliwicach z 16.10.2019 r., II SA/G1 740/19, LEX nr 2735774).

Skarżący dalej podał, że jako podstawę prawną powzięcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996r *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ustawy. Wskazane w nim elementy mają przy tym charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Nie pozwala również prawodawcy lokalnemu na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Zdaniem Prokuratora z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c (aktualnie lit. d) u.c.p.g. został sformułowany przepis § 4 ust. 2 Regulaminu. Rada gminy jest zobligowana do wskazania warunków, w jakich naprawy pojazdów są dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów, np. do drobnych napraw. Zezwolenie na przeprowadzanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie określonego rodzaju napraw prowadzi do naruszenia delegacji ustawowej, ograniczając przy tym w sposób nieuprawniony zakres dozwolonych zachowań (por. wyrok WSA w Kielcach z 27.02.2020 r., II SA/Ke 1008/19, LEX nr 2924620). Ponadto, przez swoje sformułowanie przywołany przepis regulaminu, wkracza w materię unormowaną w art. 144 kc. Przepis ten nakazuje właścicielowi nieruchomości powstrzymywanie się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno -

gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nie budzi wątpliwości, iż ograniczenia przewidziane regulaminem są dalej idące albowiem de facto zakazują wszelkich działań związanych z naprawą pojazdów, powodujących powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną "przeciętną miarę" (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 7.07.2020 r., IV SA/Po 397/20, LEX nr 3033001).

Kolejno wywodził, że w § 9 ust. 3 i 4 zaskarżonego Regulaminu zobowiązano właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, co stanowi powtórzenie zapisu ustawowego zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. z modyfikacją jego treści. Powyższy przepis ustawy nakłada na właścicieli pierwotny obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nałożenie tego samego obowiązku w regulaminie oznacza, zdaniem Prokuratora, powtórzenie regulacji ustawowej oraz nieuprawnioną jego modyfikację. Prokurator stwierdził również, że powyższy zabieg stanowi naruszenie § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie Zasad Techniki Prawodawczej* z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Jak skarżący podał w dalszej części skargi nie znajduje także uzasadnienia przewidziany w § 14 ust. 1 regulaminu generalny zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Regulacja ta stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Na podstawie tego przepisu upoważniono prawodawcę lokalnego do ustanowienia w regulaminie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, a także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Z treści przepisu wynika zatem, że zakaz utrzymania zwierząt gospodarskich nie może dotyczyć całego terenu wyłączonego z produkcji rolniczej, a jedynie określonego obszaru lub poszczególnych nieruchomości, a ponadto, nie obejmuje on wskazywania przypadków, w których chów zwierząt gospodarskich będzie dopuszczony.

Podobne stanowisko zajął w kwestii zawartego w § 14 ust. 4 pkt 3 regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt domowych w sposób nie stanowiący uciążliwości dla innych osób lub nieruchomościach sąsiednich. Takie sformułowanie przepisu, zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora, w sposób zbyt ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony nakłada wymagania względem osób utrzymujących zwierzęta. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. upoważnił radę gminy do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich. Redakcja przepisu § 14 ust. 4 pkt 3 regulaminu jest nieprecyzyjna, w istocie nie wiadomo, jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na właścicieli zwierząt. Dodatkowo Prokurator powołał się na to, że w sądownictwie administracyjnym zwraca się uwagę, iż w zasadzie nie jest możliwe zapewnienie, by zwierzęta nie powodowały żadnych hałasów, jednak nie każdy hałas będzie powodował uciążliwości, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator podał, że w § 14 ust. 5 regulaminu nałożono na właścicieli zwierząt gospodarskich obowiązek usuwania odchodów zwierzęcych, pozostałości karmy lub ściółki pozostawionych na ulicach, placach i innych miejscach publicznych. Jednocześnie analogiczny obowiązek nałożono § 13 ust. 2 regulaminu na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych. Wskazane nakazy zostały unormowane przepisami rangi ustawowej. Niewątpliwie mieszczą się one w dyspozycji czynów zabronionych wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, tj. art. 145 k.w. oraz art. 91 k.w. Obowiązek usuwania odchodów zwierząt z nieruchomości obciąża właścicieli, posiadaczy lub zarządzających nieruchomościami zgodnie z dyspozycją art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1845). W konsekwencji Prokurator wskazał, że skoro kwestia obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta, w tym także gospodarskie, uregulowana została przepisami rangi ustawy, brak było podstaw do regulowania tej kwestii w akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin.

W odpowiedzi Gmina Kąkolewnica wniosła o oddalenie skargi w całości.

W zakresie zarzutów dotyczących § 4 ust. 2 wskazała na odmienne znaczenie słów „zasady” i „wymagania”, powołując się na definicje słownikowe. Podała, że z brzmienia art. 4 ust. 2 lit. c wynika, że ustawodawca na wszystkich nieruchomościach dopuszcza mycie i naprawy samochodów (poza myjniami i warsztatami), ale zgodnie z wymaganiami określonymi przez Radę Gminy.

W odpowiedzi na zarzuty dotyczące § 9 ust. 3 i 4 Regulaminu, Gmina wskazała, że analiza regulacji ustawowej i regulaminowej nie prowadzi do wniosku o powtórzeniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w skarżonym

Regulaminie, w zmodyfikowanej formie. Bez użycia słów „właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania <pojemników w należyłym stanie technicznym i sanitarnym>” nie byłoby możliwe prawidłowe zapisanie dalszej części § 9 ust. 3 w zakresie słów „poprzez dokonywanie okresowych przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie oraz utrzymanie ich w należytej czystości”, która stanowi regulację nałożoną obowiązkiem wynikającym z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy. To stanowisko odnosi się także do ust. 4 § 9 Regulaminu. Powyższe treści Regulaminu nie stanowią jednak, jak twierdzi skarżący, naruszenia § 118 w związku z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Powtórzenie niewielkiej części art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie słów „pojemników w należyłym stanie technicznym i sanitarnym” przy redakcji ust. 3 i 4 § 9 Regulaminu nie było rozległe i podyktowane było wyłącznie względami zapewnienia komunikatywności tekstu Regulaminu i zgodności dokonywanej regulacji z delegacją ustawy zawartą w jej art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g., która nakazywała ustalenie w Regulaminie warunków utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Gmina powołała się przy tym na wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 marca 2020 r., w sprawie o sygn. II SA/Gd 831/19: „Zasady techniki prawodawczej traktować należy przede wszystkim jako zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Powoływanie się na naruszenie tych zasad może mieć miejsce wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw (por. T. Bąkowski, „Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Legislacja administracyjna. Teoria. Orzecznictwo. Praktyka”, pod red. M. Stahl, Z. Łuniewskiej, Warszawa 2012, s. 37-46; G. Wierczyński "Konsekwencje nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej", w: T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński "Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej", pod red. T. Bąkowskiego, Gdańsk 2011, s. 86- 87).”

Gmina wskazała także, że uzasadnienie skargi w zakresie zarzutu dotyczącego § 13 ust. 2 Regulaminu nie zawiera żadnej argumentacji. Zaznaczyła, że § 13 ust. 2 Regulaminu został skreślony uchwałą Rady Gminy Kąkolewnica Nr XXII/133/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 24.02. 2017 r. poz. 826) w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kąkolewnica (§ 1 pkt 6). Z powyższych przyczyn należy przyjąć, że ten zarzut skargi jest także nieuzasadniony skoro nie zawiera żadnego uzasadnienia i dotyczy § 13 ust. 2 Regulaminu.

W ocenie gminy § 14 Regulaminu nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej, która nakazuje uregulować Radzie Gminy wymagania w zakresie utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Regulamin nie wprowadził generalnego zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, lecz tylko zakaz w odniesieniu do zwierząt, które są wymienione w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2132) ze względu na ich uciążliwość dla otoczenia. Dlatego też tych chroniących nieruchomości i ludzi przepisów prawa miejscowego przed uciążliwością zwierząt gospodarskich, w tym takich jak hałas, czy odór oraz w zakresie usuwania zanieczyszczeń tych zwierząt pozostawionych na ulicach, placach i w innych miejscach publicznych nie powinno się – jak wskazała gmina – zmieniać zwłaszcza, że takie regulacje nie naruszają delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i wymusza je dotychczasowe doświadczenie Rady Gminy w zakresie konfliktów mieszkańców na tle uciążliwości zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej i zanieczyszczania przez nie terenów publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest częściowo zasadna.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. 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. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („u.s.g.”) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą

podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim są jedynie częściowo zasadne.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że przedmiotem niniejszej skargi, a więc i kontroli sądowej, jest Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kąkolewnica w zakresie § 4 ust. 2, § 9 ust. 3 i 4, § 14 ust. 1, § 14 ust. 2 oraz § 14 ust. 4 pkt 3, § 14 ust. 5 w brzmieniu nadanym jej zaskarżoną uchwałą nr XVII/100/2016 z dnia 22 czerwca 2016 roku, która utraciła moc zgodnie z uchwałą nr XXII/142/2020 z dnia 10 czerwca 2020 (ogłoszonej w Dz. Urz. Woj. Lub. z 2020 r., poz. 3352 w dniu 16 czerwca 2020 r.) po upływie 14 dni od ogłoszenia.

Okoliczność zmiany zakwestionowanego przepisu nie stanowi przeszkody do stwierdzenia nieważności jego poprzedniego brzmienia, ani do umorzenia postępowania na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, a pogląd ten podziela Sąd orzekający w sprawie, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. Tak więc uchylenie (bądź zmiana) zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem zaskarżonego wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Ponadto skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie (bądź zmiana) uchwały – wywierające skutki od daty uchylenia/zmiany (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 1776/06).

Obecnie rozpatrzeniu podlegają przepisy w brzmieniu nadanym przez uchwałę z dnia 22 czerwca 2016 roku (nr XVII/100/2016). Przepisy nadane uchwałą z dnia 16 czerwca 2020 roku mogą być przedmiotem odrębnej skargi.

Przechodząc zatem do oceny merytorycznej sprawy, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 2 pkt 6, art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

Nie można uznać przepisu § 4 ust. 2 Regulaminu za naruszający w sposób istotny przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Zgodnie bowiem z tym przepisem ustawy rada gminy upoważniona jest do określenia w regulaminie czystości i utrzymania porządku kwestii "mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi". W zaskarżonym przepisie przewidziano natomiast, że „dopuszcza się prowadzenie drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi na terenie nieruchomości za zgodą jej właściciela i tylko wtedy gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby, a powstające odpady są gromadzone w sposób umożliwiający ich usunięcie zgodnie z obowiązującymi przepisami”.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczo mycie i naprawa pojazdów może odbywać się wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych. Wynika to m.in. z przepisów kodeksu cywilnego, w szczególności dotyczących immisji, zakazujących przekraczających ponad przeciętną miarę oddziaływań na działki sąsiednie, a także z przepisów Kodeksu wykroczeń. Tylko na zasadzie wyjątku czynności te można wykonywać poza myjniami i warsztatami. Ustawa upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych warunków tych czynności. Określając te warunki rada gminy powinna więc mieć na uwadze przede wszystkim to, że czynności te poza myjniami i warsztatami naprawczymi mają charakter wyjątkowy. Oceniając legalność zakwestionowanego przez Prokuratora Rejonowego przepisu § 4 ust. 2 Regulaminu, stwierdzić należy, że warunki mycia i drobnych napraw pojazdów samochodowych realizują cel art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Ze względu na to, że - jak wskazano - obowiązujące przepisy tylko na zasadzie wyjątku dopuszczają mycie i naprawę samochodów poza warsztatami i myjniami i w sposób ograniczający negatywne oddziaływanie na działki sąsiednie, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora, że wprowadzone w kwestionowanym przepisie Regulaminu ograniczenia, pozwalające na dokonywanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie

drobnych napraw pojazdów samochodowych, stanowi przekroczenie upoważnienia sformułowanego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. i że istotnie narusza prawo.

Niezasadny jest również zarzut skargi dotyczący § 9 ust. 3 i 4 zaskarżonego Regulaminu, w którym to przepisie wprowadzono obowiązek, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników w należyтым stanie technicznym i sanitarnym poprzez dokonywanie okresowych przeglądów i konserwacji oraz wymiany w przypadku ich uszkodzenia lub zniszczenia uniemożliwiającego dalsze użytkowanie oraz utrzymanie ich w należytej czystości (ust. 3); właściciele nieruchomości zobowiązani są do utrzymywania pojemników w należyтым stanie porządkowym poprzez zapewnienie odpowiedniej wielkości pojemników, aby nie dochodziło do ich przepełnienia oraz wydostawania się odpadów pod wpływem wiatru, deszczu i innych czynników zewnętrznych (ust. 4).

Należy bowiem zauważyć, że art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy zawiera upoważnienie dla rady gminy do określenia w regulaminie warunków utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym takich pojemników. Zdaniem Sądu, kwestionowana przez Prokuratora jednostka redakcyjna Regulaminu stanowi właśnie wypełnienie powyższej delegacji ustawowej, a przy tym zawiera konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego, który w przeciwnym razie byłby jedynie martwym zapisem (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 469/11 – dostępny w CBOSA).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że wskazane wyżej przepisy zaskarżonej uchwały nie naruszają przepisów prawa w sposób istotny, bowiem uchybienia, których popełnienie zarzuca strona skarżąca nie prowadzą do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Zdaniem Sądu w sprawie niniejszej uchwalenie Regulaminu nie nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, które ma miejsce wówczas, gdy organ reguluje takie kwestie, których regulować mu nie wolno.

Ponadto nawet gdyby przyjąć trafność poglądu Prokuratora co do naruszenia zasad techniki prawodawczej, to wskazać należy, że mają one rangę rozporządzenia, a więc również aktu prawnego wydawanego, tak jak zaskarżona uchwała, na podstawie upoważnienia ustawowego. Natomiast samodzielność gminy podlega ochronie prawnej i jej ewentualne ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z przepisów rangi ustawowej. Zasady techniki prawodawczej nie będąc ustawą, a jedynie rozporządzeniem, nie mogą ograniczać gminy w stanowieniu norm prawnych, zaś w konkretnym przypadku naruszenie zasad techniki prawodawczej nie może skutkować stwierdzeniem nieważności poszczególnych przepisów. Ponadto należy zwrócić uwagę, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie pełni nie tylko rolę aktu prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym, ale również rolę informacyjną. Adresat normy prawnej nie musi dla rekonstruowania swojego obowiązku korzystać z innych aktów prawnych i dlatego w jednym akcie prawnym - regulaminie - zawarte są wszystkie kwestie niezbędne do ustalenia zakresu obowiązków takiego adresata normy prawnej.

Sąd nie podzielił również zarzutów Prokuratora w zakresie zaskarżonego § 14 ust. 5 Regulaminu, na mocy którego właściciele zwierząt gospodarskich mają obowiązek usuwać odchody zwierzęce, resztki karmy lub ściółki pozostawione na ulicach, placach i w innych miejscach publicznych i § 13 ust. 3 (błędnie opisanego w skardze jako § 13 ust. 2) Regulaminu, który stanowi, że: właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do usunięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego. Stanowi on bowiem realizację upoważnienia rady gminy wyrażonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy do określenia "wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach". Cel tego przepisu jest podobny do celu przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, dotyczącego utrzymywania zwierząt domowych tj. zabezpieczenia m. in. przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego. Przewidziane w zakwestionowanych przepisach Regulaminu zasady dotyczące utrzymywania zwierząt domowych i gospodarskich, temu celowi służą.

Również zakwestionowany przez Prokuratora § 14 ust. 4 pkt 3 Regulaminu w zakresie zobowiązania podmiotów utrzymujących zwierzęta gospodarskie do niedopuszczania do powstania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich uciążliwości takich jak: hałas lub odór. Stanowi on realizację upoważnienia rady gminy wyrażonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. do określenia "wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach". Cel tego przepisu jest podobny do celu przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., dotyczącego utrzymywania zwierząt domowych, tj. zabezpieczenie przed uciążliwościami i zagrożeniami stwarzanymi przez zwierzęta hodowlane.

Przewidziane w zakwestionowanym przez Prokuratora przepisie Regulaminu zasady dotyczące utrzymywania tych zwierząt, temu celowi służą. Rzeczywiście zakaz immisji (oddziaływań ponad przeciętną miarę) został sformułowany w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 144 k.c.), to jednak powtórzenie tego zakazu w regulaminie czystości i utrzymania porządku w gminie, w odniesieniu do utrzymywania zwierząt gospodarskich, choć nie odpowiada zasadom techniki prawodawczej, to jednak nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Celem tego przepisu regulaminu jest zminimalizowanie zachowań zwierząt gospodarskich, uciążliwych dla otoczenia.

Sąd przychylił się natomiast do stanowiska Prokuratora w zakresie, w którym zarzucił § 14 ust. 1 Regulaminu przekroczenie ustawowego upoważnienia. Zgodnie z ustawą (art. 4 ust. 2 pkt 7) rada jest upoważniona do określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Prawodawca lokalny nie miał zatem upoważnienia do wprowadzenia na terenie gminy zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 386/19), nawet jeżeli zakaz dotyczy tylko określonego katalogu zwierząt. Gmina mogła bowiem jedynie uregulować w regulaminie kwestie związane z wymaganiami dotyczącymi utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, w tym zakazać ich utrzymywania na określonych obszarach lub nieruchomościach. Nie była zatem władna wprowadzać katalogu zwierząt gospodarskich, których utrzymywanie jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze to, że unormowanie § 14 ust. 1 Regulaminu w sposób istotny narusza przepisy prawa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) w punkcie pierwszym sentencji wyroku stwierdził jego nieważność, z uwagi natomiast na to, że w sposób istotny przepisów prawa nie naruszają pozostałe unormowania będące przedmiotem skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie działając na podstawie art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w punkcie drugim sentencji wyroku skargę w tej części oddalił.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.