



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 7 października 2021 r.

Poz. 4111

Sygn. akt II SA/Lu 92/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

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

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Chełmie

na uchwałę Rady Gminy Sawin

z dnia 21 września 2017 r., Nr XXIX/187/17

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 oraz § 13;

II. w pozostałym zakresie oddala skargę.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 92/21

Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Chełmie wniósł o stwierdzenie nieważności § 2, § 7 ust. 2, § 8 (przy czym jak wynika z uzasadnienia skargi wnioski obejmuje § 8 ust. 1), § 9 i § 13 uchwały z dnia 21 września 2017 r., nr XXIX/187/17 Rady Gminy Sawin w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin” (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 21 listopada 2017 r., poz. 4462). Uchwale tej zarzucił, że w zaskarżonej części wydana została z:

- 1) przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej wskazanego przepisu prawa polegającej na wyłączeniu z objęcia dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczącą wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniemi- samochodów ciężarowych;
- 2) przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały) oraz art. 144 kc poprzez ograniczenie w § 2 ust. 2 regulaminu możliwości przeprowadzenia napraw samochodowych poza warsztatami naprawczymi do doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu mechanicznego w obrębie nieruchomości, jeżeli czynności te nie mają negatywnego oddziaływania na środowisko i nie są uciążliwe dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich;
- 3) niewypełnieniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ustanowienie w § 7 ust. 2 regulaminu dopuszczenia na terenach zabudowy jednorodzinnej utrzymywania drobnych zwierząt pod warunkiem, że nie sprawia to uciążliwości dla otoczenia - nie wskazując jednocześnie zakresu wymagań utrzymywania tych „drobnych” zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, nie precyzując zakresu pojęcia zwierząt drobnych i poprzestając na ogólnym określeniu, że ma to nie sprawiać uciążliwości dla otoczenia, co w tym zakresie powieli regulację art. 144 ustawy Kodeks cywilny;
- 4) przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ustanowienie w § 8 ust. 1 zd. 1 regulaminu całkowitego nakazu prowadzenia na terenach użyteczności publicznej psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i z założonym kagańcem, bez uwzględnienia cech indywidualnych i sytuacyjnych oraz w sprzeczności z art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 5) przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez ustanowienie w § 8 ust. 1 zd. 2 regulaminu zasad dopuszczalnego zwolnienia psa ze smyczy w ten sposób, że jest to dozwolone tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, które w zakresie słów "mało uczęszczanych " jest nieprecyzyjne, a nadto pozostaje w sprzeczności ze zd. 1 § 8 ust. 1 regulaminu nie wskazuje bowiem czy odnosi się także do terenów użyteczności publicznej, co do których ustanowiono generalny zakaz;
- 6) przekroczeniem i niewypełnieniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w §9 regulaminu poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości i brak szczegółowego wyznaczenia obszarów podlegających deratyzacji. Tymczasem uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczania obszarów podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzania, a w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości;
- 7) istotnym naruszeniem art. 2, 7, 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych poprzez wskazanie w § 4 (zapewne skarżący ma na myśli § 13, gdyż to on zawiera kwestionowaną treść) uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r., podczas gdy pojęcia "wejścia w życie" i "mocy obowiązującej" uznać należy za synonimiczne, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia wewnętrznej sprzeczności w tym zakresie uchwały, która w swojej treści nakłada obowiązki na obywateli.

W obszernych wywodach uzasadnienia skargi wyjaśniono, że art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w ust. 2 został natomiast określony zakres uregulowań, którego uszczegółowienia powinna dokonać rada gminy w uchwalanym regulaminie. Wymienione tam elementy mają charakter wyczerpujący, niedopuszczalna jest zatem wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych zagadnień, które nie zostały w nim wymienione. Skutkiem tego uszczegółowienie ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podstawową kwestii, do których upoważnienia ustawowego organ gminy nie posiada.

Istotnym naruszeniem prawa jest ujęte w § 2 ust. 1 regulaminu przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczącej wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami - samochodów ciężarowych. Należy wskazać, że wymieniona ustawa nie wprowadza generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych, a jedynie zaleca - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt d ustawy - określić wymagania dotyczące przeprowadzenia tych czynności. Zatem należy ocenić jako stanowiące istotne naruszenie prawa, wprowadzenie przepisu uchwały o w/w treści. Rada gminy nie ma możliwości postawienia warunków w postaci tego, że mycie dotyczy wyłącznie określonej kategorii pojazdów, gdyż w ten sposób przekracza upoważnienie ustawowe.

Za istotne naruszenie prawa należy również uznać ujęte w § 2 ust. 2 regulaminu ograniczenie możliwości przeprowadzenia napraw samochodowych poza warsztatami naprawczymi do doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu mechanicznego w obrębie nieruchomości jeżeli czynności te nie mają negatywnego oddziaływania na środowisko i nie są uciążliwe dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich. Artykuł 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w treści obowiązującej w dniu podjęcia uchwały nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw, co należy odnieść jak w przypadku niniejszej uchwały do doraźnych napraw. Wymieniona ustawa nie wprowadza generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych, a jedynie zaleca - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt c - określić wymagania dotyczące przeprowadzenia tych czynności. Z tego też względu na podstawie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach nie da się wywieść zbyt daleko idącego wniosku dotyczącego wprowadzania zakazów naprawy pojazdów poza terenem własnej posesji, czy też ograniczania ich jedynie do doraźnych napraw. Ponadto uzależnienie w §2 ust. 2 regulaminu możliwości napraw pojazdów od braku uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, po pierwsze wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 Kodeksu cywilnego, a po drugie wprowadza warunek braku uciążliwości, który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go zachować.

Istotnie narusza prawo również unormowanie §7 ust. 2 regulaminu stanowiące, że na terenach zabudowy jednorodzinnej dopuszcza się utrzymanie drobnych zwierząt pod warunkiem, że nie sprawia to uciążliwości dla otoczenia. W przyznanym Radzie Gminy upoważnieniu mieści się zarówno określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Dopiero unormowanie tych dwóch zagadnień będzie czyniło zadość normie wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7. W § 7 ust. 2 dopuszczono na terenach zabudowy jednorodzinnej utrzymywanie drobnych zwierząt, bez szczegółowego ich dookreślenia. Nadmienić należy, że zapis ten dotyczy zwierząt gospodarskich, nie zaś zwierząt domowych, zatem niewątpliwie istotne jest precyzyjne określenie utrzymywanie jakich zwierząt gospodarskich jest dozwolone. Pojęcie "drobne" jest zbyt ogólne i nieprecyzyjne by adresaci mogli prawidłowo się zastosować do ustanowionej normy prawnej. Nadto jedyny warunek utrzymywania tych zwierząt jaki wskazuje kwestionowany paragraf żeby, nie sprawiały uciążliwości dla otoczenia, nie wskazuje precyzyjnych wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich, poprzestając na powieleniu regulacji art. 144 k.c. Dlatego nie można uznać by organ wypełnił dyspozycję ustawową.

W § 8 ust. 1 regulaminu, Rada Gminy Sawin nałożyła na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych obowiązek prowadzenia psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną lub mieszańców tej rasy na smyczy i założonym kagańcem. Unormowanie to jest niedookreślone także z uwagi na zdania 2 ust. 1 § 8 stanowiącego, że zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel lub opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. Zauważyć też należy, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy a psów ras uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu bez uwzględnienia ich cech indywidualnych i sytuacyjnych (np. wiek, psa lub jego chorobę, a także inne szczególne okoliczności) może w określonych sytuacjach stanowić działanie niehumanitarne. Brak

proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności, może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia drobnego, chorego lub starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Nadto należy mieć na uwadze art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Wprowadzenie bowiem § 8 ust. 1 generalnego nakazu będzie rażąco sprzeczne z uprawnieniem wynikającym z art. 20a ust. 6. Podobnie, określenie zasad dopuszczalnego zwolnienia psa ze smyczy, wskazując jedynie, że dotyczy to miejsc „mało uczęszczanych”, przy jednoczesnym wprowadzeniu w zdaniu 1 ust. 1 § 8 generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne lub mieszańców tej rasy - na smyczy i w kagańcu. Określenie w ten sposób, że jest to dozwolone tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, jest w zakresie słów "mało uczęszczanych" - nieprecyzyjne, ale również i nielogiczne w tym znaczeniu, że jeśli pies jest agresywny, to zwalnianie go ze smyczy nie może być dozwolone w żadnym miejscu, w którym mogą znaleźć się ludzie - niezależnie od tego ile osób może w miejscu tym przebywać. Każdy człowiek w miejscu publicznie czy powszechnie dostępnym ma prawo czuć się bezpiecznie. Dodatkowo pojęcie "miejsce mało uczęszczane przez ludzi" można interpretować bardzo różnie. W potocznym rozumieniu takim miejscem może być np. las, a przecież puszczenia psów luzem w lesie zabrania art. 30 ust. 1 pkt 13 ustawy o lasach. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści są sprzeczne zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

W zaskarżonej uchwale w sposób nieprawidłowy uregulowano także kwestię dotyczącą deratyzacji. Z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że obowiązkiem gminy jest wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Norma kompetencyjna zawarta w tym przepisie ustawowym nie obejmuje upoważnienia do uregulowania kwestii nałożenia na podmioty prywatne obowiązku przeprowadzania, w określonej częstotliwości, deratyzacji na terenie nieruchomości. Jednostka redakcyjna regulaminu zawierająca takie unormowanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Rada realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogła wskazać podmiotu (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Nałożone w § 9 obowiązki wykraczają tym samym poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Niezależnie od tego § 9 uchwały określając obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji nie wypełnia dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przepis ten wymaga wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. "Wyznaczyć" to: "oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń". Tymczasem obowiązek zawarty w § 9 uchwały sformułowany został w sposób nie odpowiadający temu przepisowi. Celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji.

Rada Gminy Sawin w §13 regulaminu stanowiąc, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r. istotnie naruszyła prawo. Podkreślić bowiem należy, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Zapis § 13 powoduje, że można mieć wątpliwości czy uchwała miała wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, czy też z dniem 1 stycznia 2018 r. Początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie. Zaś w kwestionowanym paragrafie wskazano dwa momenty uzyskania przez uchwałę mocy obowiązującej, które wzajemnie się wykluczają.

Powyższe naruszenia mają charakter istotny, skutkują bowiem naruszeniem wyraźnej dyspozycji przepisów ustawy. Taki stan rzeczy nie może być akceptowany w demokratycznym państwie prawa. Dlatego stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały stanowiącego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin w części określonej w petitum skargi jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Sawin reprezentowana przez Wójta Gminy Sawin wniosła o nieuwzględnienie skargi i umorzenie postępowania. Wskazano, że zaskarżona uchwała nie została wzruszona przez nadzór legislacyjny Wojewody Lubelskiego, nie budziła zastrzeżeń w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej i była ważnie podjęta. Podniesione zaś w skardze zarzuty i ich uzasadnienie stanowią dywagacje i interpretację skarżącego, której nie podziela Wojewoda Lubelski ani Gmina Sawin. Podkreślono, że w późniejszych uchwałach Gmina Sawin przyjęła wykazywaną przez skarżącego interpretację za własną, jednakże nie z powodów nieważności takich zapisów, a z powodu praktycznego podejścia do legislacji i wykluczenia pola możliwych wątpliwości. Kończąc wyjaśnienia stwierdzono, że zaskarżona uchwała została wyczerpana albowiem w okresach późniejszych Rada Gminy podejmowała kolejne uchwały w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W piśmie z dnia 10 marca 2021 r. Rada Gminy Sawin oświadczyła, że wraz z wejściem w życie uchwały Rady Gminy Sawin z dnia 29 maja 2020 r., Nr XVII/113/20 normującej Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin przestała obowiązywać zaskarżona uchwała oraz poprzedzające ją uchwały wprowadzające w życie regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Do pisma dołączono tekst zaskarżonej uchwały oraz uchwały z dnia 29 maja 2020 r., Nr XVII/113/20.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Przede wszystkim zauważyć należy, że przeszkodą dla oceny legalności zaskarżonej uchwały i wprowadzonego nią w życie regulamin nie może być utrata mocy obowiązującej. Otóż zaskarżona uchwała i wprowadzony nią w życie regulamin nie utraciły mocy obowiązującej, mimo późniejszego przyjęcia przez Radę Gminy Sawin uchwały z dnia 29 maja 2020 r., Nr XVII/113/20 wprowadzającej w życie Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 3286). Z brzmienia § 2 uchwały z dnia 29 maja 2020 r., Nr XVII/113/20 wynika, że wraz z jej wejściem w życie traci moc uchwała z dnia 30 czerwca 2016 r., Nr XVII/116/16, czyli ta sama uchwała, którą Rada Gminy Sawin pozbawiła mocy obowiązującej paragrafem 11 zaskarżonej uchwały. Uchwałą z dnia 29 maja 2020 r., Nr XVII/113/20 pozbawiono więc mocy obowiązującej uchwałę, która mocy tej została pozbawiona uchwałą wcześniejszą. Zgodnie z § 14 ust. 2 w zw. z § 143 załącznika „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283), dalej zwanym „ZTP”, akt prawa miejscowego zawiera także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inny akt prawa miejscowego. Zasadę wyrażoną w §14 ust. 2 uszczegóławia § 39 ust. 1 ZTP. Czytany w zw. z § 143 ZTP, w przypadku aktów prawa miejscowego, nakazuje uchylanie dotychczasowych aktów prawa miejscowego w sposób wyczerpujący oraz zakazuje uchylania ich w sposób dorozumiany. Nakaz uchylania w sposób wyczerpujący oznacza, że akty normatywne należy uchylać poprzez bezpośrednie i wyczerpujące powołanie wszystkich uchylanych aktów. Wyjątek od tego nakazu normuje § 39 ust. 2 ZTP, który jednak praktycznie nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego. Trudno bowiem sobie obecnie wyobrazić sytuację, w której rada gminy ma trudności aby wyczerpująco wymienić uchylane paragrafy z uwagi na ich rozproszenie w innych aktach prawa miejscowego bądź inne akty prawa miejscowego normujące tą samą problematykę, z uwagi na ich wielość. Aktualnie funkcjonuje bowiem wiele systemów informacji prawnej, zarówno publicznych, jak i komercyjnych, dających możliwości ustalania, jakie przepisy prawne i jakie akty normatywne obowiązują w danej materii. Ponadto z uwagi na przedmiot i zakres normowania aktów prawa miejscowego trudno mówić o ich wielości bądź rozproszeniu w nich przepisów dotyczących tej samej materii. Zatem pozbawienie mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały i wprowadzanego nią regulaminu wymagało przepisu późniejszego aktu prawa miejscowego normującego tą samą materię, który jednoznacznie stwierdzałby, że traci moc obowiązująca uchwała z dnia 21 września 2017 r., nr XXIX/187/17 i wprowadzony nią regulamin. Skoro zaś przepisu takiego brak a utrata mocy obowiązującej nie może mieć miejsca w sposób dorozumiany to zaskarżona uchwała i wprowadzony nią regulamin nadal posiadają moc obowiązującą.

Ponadto w orzecznictwie już wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (tak wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwałach z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 i z dnia 14 lutego 1994 r., sygn. akt K 10/93, a także NSA w wyrokach z dnia 4 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1290/04, z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 368/10 oraz z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10 - wszystkie orzeczenia opublikowane

w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (*ex nunc*) i przerywa wywoływanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Natomiast w przypadku, gdy uchwała wcześniejsza wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego (NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2875/18 - opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Unormowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ustanawiają nakazy i zakazy, przeto mogą stanowić przedmiot oceny zachowania ich adresatów mających miejsce już po tym jak zostały usunięte z obrotu prawnego (uchylone). Nie bez znaczenia pozostaje też ocena legalności kar administracyjnych, które mogły być nałożone na adresatów norm regulaminu w związku z ich naruszeniem w okresie obowiązywania. Tym samym w świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kontrola legalności unormowań regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, które przestały obowiązywać przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny jest w pełni uzasadniona. Zatem nawet utrata mocy obowiązującej przez zaskarżoną uchwałę i wprowadzony nią regulamin nie stanowiłaby przeszkody w dokonaniu kontroli ich legalności.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczone są przez przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 713), dalej powoływana jako "u.s.g.". Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie 1 tej ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Artykuł 91 ust. 4 tej ustawy stanowi zaś, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. (sygn. akt P 9/02) stwierdził, że za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zaliczyć należy naruszenia znaczące, jak na przykład naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996, nr 3, poz. 90; z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie I OSK 679/12 i I OSK 997/12 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. (por. wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt I SA/Ol 384/15; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015r., I SA/Gl 949/15 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Jest to zatem takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności.

W myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1993 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 888) regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego. Zatem ograniczenie wynikające z art. 94 ust. 1 nie ma zastosowania do zaskarżonej uchwały.

Uznając skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Chełmie za dopuszczalną, Sąd dokonał kontroli legalności zaskarżonych unormowań stwierdzając, że skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie. Unormowania § 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 oraz § 13 Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sawin przyjętego zaskarżoną uchwałą w sposób istotny naruszają bowiem przepisy prawa.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Materialnoprawną podstawą uchwały nr XXIX/187/17

były przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.; ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17), dalej powoływanej jako "u.c.p.g.". Zgodnie z jej art. 4 ust. 1 rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do ustępu 2 powołanego artykułu, 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.

Zawarty w cytowanym wyżej przepisie katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku, jest zamknięty. Oznacza to, że ma on charakter wyczerpujący. Skutkiem tego nie wolno w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść delegacji z art. 4 ust. 2 ani też pomijać unormowania któregośkolwiek ze wskazanych w tym przepisie zagadnień. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa. Odstąpienie bowiem od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem prawa miejscowego a ustawą.

Uwzględniając treść art. 4 ust. 2 skład orzekający stwierdził, że zasadny jest zarzut dotyczący § 2 regulaminu wprowadzonego w życie zaskarżoną uchwałą. Ustęp 1 tego paragrafu stanowi, że mycie samochodów, z wyjątkiem samochodów ciężarowych, poza myjniami może się odbywać, na terenie nieruchomości w odpowiednich miejscach z zachowaniem podstawowych wymogów porządkowych i sanitarnych. Wyłącza on zatem możliwość mycia poza myjniami samochodowymi samochodów ciężarowych. Delegację ustawową upoważniającą organ uchwałodawczy gminy do określenia w regulaminie wymagań dotyczących utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami zawiera art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Przepis ten nie upoważnia jednak organu uchwałodawczego do określenia kategorii pojazdów samochodowych, które nie mogą być myte poza myjniami samochodowymi. Wprowadzenie więc w § 2 ust. 1 ograniczenia w myciu pojazdów samochodowych poza myjniami do

samochodów nie będących samochodami ciężarowymi stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. i zarazem naruszenie tego przepisu. Tym samym Rada Gminy uchwalając § 2 ust. 1 w zaskarżonym brzmieniu bezprawnie wyłączyła możliwość mycia samochodów ciężarowych poza myjniami samochodowymi. Naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. pociąga za sobą naruszenie art. 94 Konstytucji RP. Przekroczenie delegacji ustawowej przy uchwalaniu § 2 ust. 1 powoduje bowiem, że przepis ten uchwalony została w granicach szerszych niż przewiduje to upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy

Również ustęp drugi paragrafu drugiego regulaminu wprowadzonego w życie zaskarżoną uchwałą w sposób istotny narusza prawo. Paragraf ten w zdaniu pierwszym stanowi, że naprawy pojazdów mechanicznych powinny być przeprowadzane w specjalistycznych warsztatach. W zdaniu drugim stanowi zaś, że właściciel może dokonywać doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu mechanicznego w obrębie nieruchomości jeżeli czynności te nie mają negatywnego oddziaływania na środowisko i nie są uciążliwe dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich. Po pierwsze delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do ustanowienia nakazu napraw pojazdów mechanicznych w specjalistycznych warsztatach. Powołany w zdaniu poprzednim przepis uprawnia radę gminy do, w przypadku naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy szczegółowych wymagań związanych z utrzymaniem czystości i porządku podczas naprawy pojazdów samochodowych. Nakazanie prowadzenia napraw przede wszystkim w specjalistycznych warsztatach nie można uznać za wymaganie związane z utrzymaniem czystości i porządku podczas naprawy poza warszatem naprawczym. Określenie tych wymagań polegać powinno bowiem na wskazaniu warunków, których spełnienie skutkować będzie tym, że czynności naprawy będą dopuszczalne poza warszatem naprawczym, nie zaś do kreowania nakazu podejmowania ich w warsztacie. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą usuwanie nieczystości powstałych w wyniku naprawy pojazdów. Unormowanie § 2 ust. 2 wykracza więc poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c. Po drugie delegacja ustawowa z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c dotyczy określenia szczegółowych zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych, natomiast § 2 ust. 2 dotyczy pojazdów mechanicznych. Oba pojęcia są zdefiniowane na gruncie prawa. Przy czym pojęcie pojazdu samochodowego i pojazdu mechanicznego nie są tożsame. Stosownie do unormowania art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1260, ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17) przez pojazd samochodowy należy rozumieć pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego. Natomiast art. 2 pkt 10 lit. a i lit. b ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2060 ze zm.; ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17) definiuje pojazd mechaniczny jako pojazd samochodowy, ciągnik rolniczy, motorower i przyczepę określone w przepisach ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz pojazd wolnobieżny w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa. Porównanie brzmienia ustawowych definicji pojazdu samochodowego i pojazdu mechanicznego wskazuje, że drugie z tych pojęć jest szersze. Obejmuje bowiem wszelkie pojazdy wolnobieżne w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Zatem obejmując unormowaniem § 2 ust. 2 pojazdy mechaniczne nie zaś, jak chce tego art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., pojazdy samochodowe Rada Gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe. Po trzecie § 2 ust. 2 ogranicza wykonywanie prawa własności nieruchomości w zakresie dokonywania na niej przez jej właściciela napraw jedynie do doraźnych związanych z bieżącą eksploatacją, co również narusza unormowanie art. 4 ust. 2 ustawy. W myśl tego przepisu istotą regulaminu jest jego szczegółowość w określaniu zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Szczegółowość ta wykluczyć ma wszelkie wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem i przestrzeganiem unormowań regulaminu. Szczegółowość regulaminu wymaga aby jego unormowania były czytelne, nie wymagające złożonej wykładni. Unormowania regulaminu muszą być „proste” tak, aby ich adresat nie miał wątpliwości kiedy i jak ma się zachować. Zwrot „doraźne naprawy” jest zaś zwrotem niedookreślonym. Nie precyzuje bowiem jednoznacznie o jakie zachowanie chodzi. Użycie zwrotu niedookreślonego (zwrotu ocennego) wprowadza luz decyzyjny. Skutkiem tego jest swoboda interpretacyjna w stosowaniu przepisów np. regulaminu. Wykładnia zwrotów niedookreślonych wymaga sięgnięcia do innych regulacji prawnych a nawet do wartości pozanormatywnych. Tym samym zamieszczenie w regulaminie zwrotów niedookreślonych komplikuje wykładnię jego przepisów zawierających tego rodzaju zwroty. Unormowanie zawierające zwrot niedookreślony staje się bowiem niejednoznaczne i budzi wątpliwości

interpretacyjne. Dlatego unormowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy posługujące się zwrotem niedookreślonym nie realizuje założenia art. 4 ust. 2 ustawy, i tym samym narusza ten przepis w sposób istotny. Po czwarte uzależniając możliwość przeprowadzenia doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu mechanicznego w obrębie nieruchomości od ich uciążliwości dla mieszkańców nieruchomości sąsiednich § 2 ust. 2 wkracza w materię ustawową art. 144 K.c. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Paragraf 2 ust. 2 doprecyzowuje więc obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z art. 144 K.c. w przypadku dokonywania doraźnych napraw pojazdów mechanicznych związanych z bieżącą eksploatacją. Jednocześnie kreuje też uprawnienie osób trzecich (właścicieli nieruchomości sąsiednich) do żądania ograniczenia emisji mających miejsce w trakcie naprawy pojazdu mechanicznego. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają radzie uprawnienia do kształtowania w regulaminie praw podmiotowych osób trzecich, będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego. Wyłącznie bowiem prawo cywilne reguluje stosunki sąsiedzkie, a w ich ramach kwestie tzw. emisji (art. 144 K.c.). Przepisy regulaminu nie mogą regulować stosunków sąsiedzkich. Mają tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego, ale nie mogą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla regulacji prawa cywilnego.

Trafnie też wywodzi Prokurator, że unormowanie § 7 ust. 2 narusza istotnie upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Upoważnienie to przyznaje radzie gminy prawo określenia wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, jak również wskazanie obszarów lub nieruchomości wyłączonych z możliwości utrzymywania zwierząt gospodarskich. Natomiast unormowanie § 7 ust. 2 dotyczy utrzymywania „drobnych zwierząt”. Zwrot zwierzęta gospodarskie został zdefiniowany w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2007 r., Nr 133, poz. 921; ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17). W definicji tej nie wspomina się o „drobnych zwierzętach”. Również inne przepisy ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz przepisy innych aktów normatywnych nie definiują pojęcia „drobnych zwierząt”. Nie można więc przyjąć, aby zwrot „drobne zwierzęta” pokrywał się zakresowo ze zwrotem „zwierzęta gospodarskie”. Tym samym Rada Gminy Sawin adresując normę § 7 ust. 2 do każdego podmiotu utrzymującego drobne zwierzęta na terenie zabudowy jednorodzinnej wysłała poza zakres delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. Ta bowiem nakazywała jej określić warunki utrzymywania zwierząt gospodarskich. Ponadto Rada Gminy Sawin wprowadzając w miejsce definiowanego na gruncie prawa pojęcia „zwierzęta gospodarskie” niedefiniowanego tam pojęcia „drobnych zwierząt” posłużyła się zwrotem niedookreślonym. Jak była już o tym mowa wyżej, skutkiem tego zawierająca taki zwrot norma nie jest dokładna, jednoznaczna czy wyrażająca wprost intencję prawodawcy. Staje się bowiem niejednoznaczna i budzi wątpliwości interpretacyjne (jakie zwierzęta zaliczamy do grupy „drobnych zwierząt”?). Nie realizuje ona zatem dyrektywy szczegółowości unormowania jakiej od norm regulaminu wymaga art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Tym samym § 7 ust. 2 w sposób istotny narusza nie tylko art. 4 ust. 2 pkt 7 ale i art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 6 ZTP w zw. z § 143 ZTP, który wymaga aby przepisy aktu prawa miejscowego redagowane były tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Zasadny jest również zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 przez § 8 ust. 1 regulaminu zgodnie z którym na terenach użyteczności publicznej psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a psy rasy uznawanej za agresywną lub mieszańców tej rasy, na smyczy z założonym kagańcem. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kagańiec, a właściciel lub opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. Podkreślić przy tym trzeba, że wprawdzie w skardze Prokurator wnosił o stwierdzenie nieważności całego § 8, jednakże w jej uzasadnieniu ograniczył się do wykazania naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jedynie przez § 8 ust. 1 regulaminu, co sąd uznał za wyznaczające zakres zaskarżenia. Odnosząc się natomiast do tego zarzutu trzeba zaznaczyć, że w orzecznictwie już wielokrotnie podkreślano, iż tego rodzaju zapis prowadzi do niehumanitarnych działań i stanowienia nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt (tak NSA w wyrokach z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 921/20, 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 3039/15, 21 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2724/19 i 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Zwraca się uwagę, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ponadto brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorięcznego

przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może również w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji RP). Unormowania regulaminu utrzymania czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto z treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 856 ze zm; ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17) wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Trafny jest też zarzut przekroczenia delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. przez unormowanie § 9 ust. 1 regulaminu wprowadzonego w życie zaskarżoną uchwałą. Paragraf 9 w ustępie pierwszym stanowi, że właściciele nieruchomości przeprowadzają deratyzację budynków znajdujących się na nieruchomości, pomieszczeń produkcyjnych, magazynów, placówek żywienia zbiorowego. Tymczasem uprawnienia gminy w zakresie obowiązkowej deratyzacji odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia obszarów, podlegających tym działaniom oraz terminów ich przeprowadzenia. Należy zaznaczyć, że ustawa z dnia 5 grudnia 2009 roku o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020r. poz. 1845) nakazuje właścicielom, posiadaczom lub zarządzającym nieruchomościami utrzymanie ich w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym: w szczególności przez zwalczanie gryzoni, insektów i szkodników (art. 22 ust. 1 pkt 2). W art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości, a zatem nałożenie na nich takiego obowiązku jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego ww. przepisie ustawy (tak NSA w wyroku z dnia 13 września 2016r. II OSK 3026/14 opubl. w CBOSA). Poza tym w powołanym przepisie ustawy nie ma mowy o obciążeniu obowiązkiem deratyzacji wszystkich nieruchomości zamieszkałych na obszarze gminy oraz znajdujących się tam wszystkich pomieszczeń produkcyjnych, magazynów i placówek żywienia zbiorowego. Objęcie tym obowiązkiem wszystkich nieruchomości jest naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie.

Zasadnie Prokurator wywodzi w skardze, że §13 regulaminu wprowadzonego w życie zaskarżoną uchwałą narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1523; ustawa w brzmieniu aktualnym na dzień podjęcia uchwały nr XXIX/187/17). Przepis ten stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zatem na mocy tego unormowania można określić dwa terminy wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy prawa powszechnie obowiązujące podlegające publikacji w dzienniku urzędowym. Pierwszy z nich przypada na pierwszy dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Drugi to termin dłuższy od 14 dni upływających od dnia ogłoszenia, o ile publikowany akt normatywny taki termin przewiduje. Akt normatywny podlegający publikacji w dzienniku urzędowym i zawierający przepisy prawa powszechnie obowiązującego może więc wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym lub w terminie późniejszym, jeżeli termin taki akt ten przewiduje. Nie może więc wejść w życie w obu tych terminach równocześnie a taką sytuację przewiduje § 13. Stanowi on bowiem, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r. Przy czym należy podkreślić, że określenia: "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą od" są synonimiczne (tożsame). Uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście uchwały w życie. Zaskarżoną uchwałą ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 21 listopada 2017 r. Zgodnie z tą częścią § 13, która stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, zaskarżona uchwała i wprowadzany nią regulamin wchodzi w życie z dniem 5 grudnia 2017 r. Jednocześnie § 13 stanowi jednak, że uchwała otrzymuje moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r. Taki zapis § 13 powoduje, że powstają wątpliwości interpretacyjne dotyczące wejścia w życie zaskarżonej uchwały i wprowadzanego nią regulaminu. Paragraf 13 jest bowiem wewnętrznie sprzeczny przewidując dwa różne terminy wejścia w życie całości uchwały. Dlatego skład orzekający przyjął, że § 13 w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Narusza też w sposób istotny unormowanie § 45 ZTP w zw. z § 143 ZTP wskazującego siedem sposobów formułowania przepisów wprowadzających w życie akty normatywne. Brzmienie §13 nie odpowiada żadnemu z wzorców unormowanych w § 45 ZTP.

Skład orzekający nie podziela zaś oceny Prokuratora, że w sposób istotny narusza prawo unormowanie § 9 ust. 2 regulaminu wprowadzonego w życie zaskarżoną uchwałą. Przepis ten stanowiąc, że deratyzację należy przeprowadzać dwukrotnie w ciągu roku: I termin marzec - kwiecień; II termin wrzesień - październik w pełni realizuje obowiązek nałożony na radę gminy przez art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Przepis ten nakłada bowiem na radę gminy między innymi obowiązek określenia terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji. Kwestionowane zaś przez Prokuratora brzmienie § 9 ust. 2 takie terminy wskazuje.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) należało stwierdzić nieważność § 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 oraz § 13 załącznika do zaskarżonej uchwały. Na podstawie art. 151 wspomnianej ustawy oddalono skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.