



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 14 grudnia 2021 r.

Poz. 5978

Sygn. akt II SA/Lu 91/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

| | |
|----------------|--|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec |
| Sędziowie | Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca) |
| | Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk |
| Protokolant | Sekretarz sądowy Agata Jakimiuk |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Miasta Radzyń Podlaski nr XLI/262/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

I. stwierdza nieważność „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski Nr XLI/262/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski w części dotyczącej:

- § 5 ust. 1 pkt 1;
- § 5 ust. 2 w zakresie zwrotu: „lub stanowiących uciążliwość dla sąsiadów”;
- § 16 ust. 3 pkt 1;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 91/21

Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Miasta Radzyń Podlaski nr XLI/262/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski.

W skardze uchwalono zarzucono istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej, a mianowicie:

1. postanowienie w § 5 ust. 1 pkt 1 i Regulaminu, iż mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, iż mycie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu;

2. wprowadzenie w § 5 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej;

3. nałożenie w § 12 ust. 1 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia pojemników na odpady w miejscu wydzielonym, dostępnym dla osób korzystających z pojemnika i worka oraz przedsiębiorcy odbierającego odpady, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub, w przypadku braku takiej możliwości, wystawienia ich w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości, a także obowiązków związanych z zabezpieczeniem worków przed rozrywaniem przez zwierzęta i pojemników obowiązku przed przewróceniem przez wiatr, a także nieuzasadnione powtórzenie § 13 regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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);

4. nałożenie § 16 ust. 2 regulaminu na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych, zaś w § 17 ust. 4 na właścicieli zwierząt hodowlanych obowiązku usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta;

5. nałożenie § 16 ust. 3 pkt 1 regulaminu na właścicieli bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu;

6. nałożenie w § 17 ust. 2 regulaminu obowiązku trzymania pszczół w ulach ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Mając powyższe na uwadze, stosownie do art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że obowiązki oraz zakazy określone w wyżej wymienionych przepisach uchwały zostały nałożone na właścicieli nieruchomości z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań nie znajdujących umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania w całości z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania wywołaną uchYLENIEM uchwały i jej nieobowiązaniem, ewentualnie o oddalenie skargi z uwagi na bezzasadność zarzutów postawionych w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga uzasadniona jest jedynie w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako: "p.p.s.a.") stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. - dalej jako: "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne

(ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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. W konsekwencji będzie chodziło więc również o sprzeczność z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać – a tym bardziej modyfikować - przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi z kolei, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższych regulacji wynika, że gmina (miasto) ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktom normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w zw. z § 115 ZTP, z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Końcowo jeszcze raz należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy stanowią więc tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski nr XLI/262/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej jako: "u.c.p.g." lub "ustawa").

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g. określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisem art. 4 ust. 2.

W rozpoznawanej sprawie uchwałę zaskarżono w części, a postawione w skardze zarzuty dotyczą jedynie niektórych postanowień zawartych w uchwale. Jak wskazano już wyżej skarga uzasadniona jest jedynie w części, albowiem nie można w pełni podzielić wszystkich zawartych w niej zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wskazać należy, co następuje:

Skarżący zarzucił m.in. istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie regulacji, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może dotyczyć tylko nadwozia pojazdu (§ 5 ust. 1 pkt 1) oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji (§ 5 ust. 1 pkt 3)

Sąd przychylił się do stanowiska skarżącego, ale jedynie częściowo.

Mając na uwadze treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d), stwierdzić należy, że wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego jedynie w części mieszczą się w treści w/w zapisów Regulaminu, które wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczania środowiska, co z kolei jest zgodne

z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku.

W odniesieniu zatem do zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej poprzez treść regulacji zawartej w § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, Sąd podziela stanowisko skarżącego, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo. Istoty tej wadliwości Sąd upatruje przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami jedynie do nadwozia pojazdu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. Jak trafnie wskazuje się w utrwalonym już w tym przedmiocie orzecznictwie organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania tych czynności do mycia określonych części samochodu. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości mycia samochodu do ściśle określonych części samochodu. Powyższe uregulowanie stanowi naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań

Ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia zawęża delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy. Zapis ten wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g.

Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność zakwestionowanej regulacji § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu.

Sąd uwzględnił także skargę w zakresie użytego w § 5 ust. 2 Regulaminu zwrotu "lub stanowiących uciążliwość dla sąsiadów".

Powyższe uregulowanie, odnoszące się zagadnienia napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, w zakresie zwrotu "lub stanowiących uciążliwość dla sąsiadów" stanowi o użyciu zwrotu niedookreślonego i niejasnego, a przy tym, z uwagi na swój niczym nieograniczony, a więc i bardzo szeroki zakres znaczeniowy, prowadzi do nadużycia zasady proporcjonalności.

Użyty w § 5 ust. 2 Regulaminu zwrot „uciążliwość” jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Użycie takiego sformułowania bez jednoczesnego opatrzenia go dodatkowymi kwantyfikatorami precyzującymi jakiego rodzaju, czy też charakteru uciążliwości zostają w nim zakazane prowadzi do tego, że taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Brak jednoczesnego określenia natężenia, czy też stopnia zakazywanych uciążliwości sprawia nadto, że wyrażenie takie swym zakresem znaczeniowym obejmuje wszelkie, najmniejsze nawet i nieistotne niedogodności, co stanowi także o naruszeniu zasady proporcjonalności.

W ocenie Sądu natomiast nałożenie na osoby naprawiające pojazdy samochodowe poza warsztatami naprawczymi określonych wymagań, w tym takich odnoszących się do właścicieli (użytkowników) sąsiednich nieruchomości, nie wkracza co do zasady w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia wymagań w zakresie dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, a więc tym samym umocowuje ją także do określenia warunków wykonywania takich napraw odnoszących się do innych osób. Regulacje wprowadzane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. mogą w określonym zakresie konkurować z przepisami prawa cywilnego, natomiast nie zastępują one prawa cywilnego, w tym także art. 144 k.c.

Sąd nie wyklucza sformułowania w tym zakresie zakazów na podstawie istniejącego upoważnienia ustawowego także z użyciem zwrotu „uciążliwość”, ale zakaz taki powinien być zweryfikowany z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz zasady pewności i określoności prawa, a więc z użyciem odpowiednich kwantyfikatorów doprecyzowujących dostatecznie pojęcie „uciążliwości”.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 5 ust. 2 Regulaminu, we wskazanym wyżej zakresie.

Stwierdzeniu nieważności podlegała także uchwała w § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, z tym zastrzeżeniem, że w tym zakresie Sąd nie podziela co do zasady zarzutów skargi.

Przedmiotowe postanowienie nałożyło na właścicieli psów obowiązek wyprowadzania psów na uwięzi w obroży, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu.

Kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Generalnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na uwięzi (smyczy) lub w kagańcu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Postanowienia regulaminu statuuje obowiązek wyprowadzania psów na uwięzi (smyczy) lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powyższe oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków.

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołania się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzenia. Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Analogicznie należy ocenić także treść przepisów art. 77 kodeksu wykroczeń i art. 431 kodeksu cywilnego. Przepisy te bowiem regulują kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną i karną posiadaczy zwierząt. Nie określają one natomiast wprost obowiązków związanych ze sprawowaniem należytej pieczy nad zwierzętami.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na uwięzi (smyczy), a przedstawicieli niektórych ras na uwięzi (smyczy) i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach, w których psy są wyprowadzane.

Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Postanowienie z § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie spełnia tego wymogu jednakże przede wszystkim z uwagi na to, że w regulaminie zbyt szeroko ujęto kwestię „wyprowadzania” psów.

Zwrócić należy uwagę, że § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu mowa jest wyłącznie o wyprowadzaniu psów. W szczególności zaś w postanowieniu tym nie doprecyzowano, tak jak np. uczyniono to w § 16 ust. 2 Regulaminu, że chodzi tu o wyprowadzenie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego.

Powyższe oznacza, że nakazem z § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu objęte zostało tak wyprowadzanie psów na tereny publiczne, jak i na tereny niepubliczne.

Tak szerokie sformułowanie tego nakazu nie może zostać uznane za prawidłowe. O ile bowiem za uzasadnione można uznać wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych to nie ma żadnych racji przemawiających za wprowadzeniem takich obowiązków na terenach niepublicznych, stanowiących własność osób prywatnych.

Podkreślić należy przy tym, że wprawdzie w tytule rozdziału 6 Regulaminu jest mowa o terenach przeznaczonych dla wspólnego użytku jednakże sformułowanie to odnosi się do ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów, a nie do ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Z uwagi na powyższe obecna treść § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie może zostać uznana za regulację o charakterze proporcjonalnym i ekwiwalentny wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

W zakończeniu odnieść należy się także do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać za niedopuszczalne jeżeli nie uwzględnia ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska takiego nie podziela.

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na uwięzi (smyczy) lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierze, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględnia się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Po drugie i co istotniejsze postulat uwzględnienia przy nakładania tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, nie wydaje się w praktyce w ogóle możliwy do spełnienia albowiem brak jest w obowiązującym porządku prawnym takich regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały nigdy żadnego zagrożenia dla osób trzecich.

W szczególności odnośnie zwierząt brak jest organów oraz jakichkolwiek prawnych procedur, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, orzeczenia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek, nie stwarza jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

Nie sposób także wykluczyć, że ugryźć może także mały pies, o niewielkiej wadze, czy też pies rasy uznawanej zazwyczaj za przyjazną i nieagresywną.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutów skargi odwołujących się do kwestii związanych z nieuwzględnieniem przez organ przy uchwaleniu § 16 ust. 3 pkt 1 Regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

W pierwszej kolejności Sąd wskazuje, że niezasadny okazał się zarzut skarżącego dotyczący istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy poprzez wskazanie w § 5 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji.

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Wymagania to inaczej warunki, którym ktoś lub coś musi odpowiadać. Zwrotu takiego nie można więc odnosić jedynie do określenia samych zasad wykonania danego obowiązku. Do wymagań dotyczących wykonania danego obowiązku zaliczać należy także wymagania związane z określeniem poszczególnych warunków, które muszą być spełnione aby czynność można uznać za dopuszczalną. W szczególności zaś wymagania takie mogą również dotyczyć rodzaju środków myjących, których należy użyć myjąc pojazd samochodowy poza myjnią.

Powyższe pozostaje w zgodności z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku oraz ogólnej normy niezanieczyszczenia środowiska.

Podkreślić należy także, że w taki też sposób kwestia ta jest rozstrzygana w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że wymóg używania środków biodegradowalnych, które nie spowodują zanieczyszczenia środowiska stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami (por. m.in. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 3039/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, CBOSA).

Żądanie skargi co do stwierdzenia nieważności Regulaminu w tym zakresie jest więc bezzasadne.

Sąd nie uznał także za zasadne zakwestionowania postanowienia z § 5 ust. 2 Regulaminu w zakresie użytego w nim zwrotu „zagrożenie dla środowiska”.

Zarzuty skargi w tym zakresie, zarówno w odniesieniu do wyrażenia „zagrożenie”, jak i omówionego już wyżej terminu „uciążliwość”, sprowadzały się do podkreślenia niejasnego i niejednoznacznego znaczenia tych słów.

Niewątpliwie, na co już zwracano uwagę wcześniej, nakładanie na adresatów normy obowiązków przy pomocy pojęć niedookreślonych, niejasnych i niejednoznacznych, może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady pewności i określoności prawa.

Z drugiej strony zauważyć należy, że nie jest możliwe zredagowanie aktu prawnego w sposób zupełnie jasny i w żadnym stopniu niewieloznaczny. Nie sposób bowiem zdefiniować wszystkich pojęć użytych w tekście prawnym, ani też nie można dokonać tego przy użyciu zwrotów wyłącznie językowo jednoznacznych.

Stopień określoności konkretnych norm podlega zawsze relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi zaś naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu

W konsekwencji też zasady określoności prawa nie można postrzegać w kategoriach absolutnych, lecz jako nałożony na ustawodawcę obowiązek maksymalnie możliwej w danym przypadku realizacji wymogów składających się na zasadę określoności prawa i jego optymalizacji w procesie stanowienia prawa.

Nie można zatem wymagać uchwalenia przez organ aktu prawnego w żadnym stopniu niejednoznacznego, lecz tego, by przepisy prawne były formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania.

Jak trafnie się wskazuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające.

Powyższe oznacza, że ocena postanowień kwestionowanego Regulaminu, w tym także § 5 ust. 2 tego aktu, musi uwzględniać nie tyle sam fakt pewnej niejednoznaczności przepisu, ale raczej stopień, w jakim określone pojęcie jest niedookreślone i niejasne.

W ocenie Sądu zwrot „uciążliwość” jest pojęciem o wiele bardziej niejednoznacznym i nieostрым niż wyrażenie „zagrożenie”.

Zagrożenie to sytuacja lub stan, które komuś zagrażają lub w których ktoś czuje się zagrożony. Generalnie chodzi tu o zjawisko, które powoduje, że poczucie bezpieczeństwa maleje bądź zupełnie zanika, a więc w istocie o stan grozący niebezpieczeństwem.

W przepisie § 5 ust. 2 Regulaminu mowa jest o zagrożeniu dla środowiska, a więc o niebezpieczeństwie dla środowiska spowodowanym – domyślnie niewłaściwym – wykonywaniem napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami.

W konsekwencji też potencjalna niejednoznaczność pojęcia „zagrożenie” użytego w § 5 ust. 2 Regulaminu może zostać usunięta za pomocą reguł interpretacji tekstów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem dyrektyw wykładni językowej i celowościowej.

W takiej też sytuacji brak było podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie zwrotu „zagrożenie” użytego w § 5 ust. 2 Regulaminu.

Sąd uznał za niezasadny zarzut skarżącego dotyczący nałożenie w § 12 ust. 1 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia pojemników na odpady w miejscu wydzielonym, dostępnym dla osób korzystających z pojemnika i worka oraz przedsiębiorcy odbierającego odpady, bez konieczności otwierania wejścia na teren nieruchomości lub, w przypadku braku takiej możliwości, wystawienia ich w dniu odbioru na chodnik lub drogę przed wejściem na teren nieruchomości, a także obowiązków związanych z zabezpieczeniem worków przed rozrywaniem przez zwierzęta i pojemników obowiązku przed przewróceniem przez wiatr, a także nieuzasadnione powtórzenie § 13 regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach, co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.

Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że inne zadania ciążyą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Doprecyzowanie przez prawodawcę lokalnego sformułowań zawartych w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. np. art. 4 ust. 2 u.c.p.g.), nie może być jednocześnie utożsamiane z przekroczeniem delegacji ustawowej. Czym innym jest ogólne wskazanie przez ustawodawcę zamierzonego celu, a czym innym określenie konkretnych zasad (instrumentów) do osiągnięcia wskazanego celu.

Wprowadzenie w/w zapisów do regulaminu odnosi się wprost do zapisu art. 4 ust. 2 pkt. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, który – jak to wskazano wyżej - nakazuje określenie w regulaminie m. in. warunków rozmieszczania pojemników i worków na terenie nieruchomości oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie. W ocenie Sądu Rada Miasta działając w ramach upoważnienia ustawowego, w zakresie wymienionych warunków, wskazała w § 12 ust. 1 oraz w § 13 Regulaminu, adresatom uchwały względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas pozbywania się odpadów związanych z szeroko rozumianym rozmieszczeniem pojemników i worków na nieruchomości. Nakazywany sposób rozmieszczania tych pojemników lub zmiany miejsca usytuowania pojemnika lub worka przed określoną godziną i jego wystawiania w sposób umożliwiający dostęp do niego mieści się w szeroko rozumianych warunkach rozmieszczania pojemników i worków, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt. 2 u.c.p.g. Podobnie ocenić należy nakaz wystawiania pojemników lub worków poza teren nieruchomości. Obowiązek taki dotyczy bowiem również zagadnień związanych z rozmieszczeniem na terenie nieruchomości pojemników i worków. W delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o czystości i porządku w gminach mieści się upoważnienie rady gminy do określenia miejsc umieszczenia pojemników, dostępu do pojemników dla odbiorcy odpadów, wystawiania pojemników w dniu odbioru przed wejściem na teren nieruchomości czy zapewnienie, zabezpieczenia pojemników i worków przed warunkami atmosferycznymi i zwierzętami. Wskazane zapisy w Regulaminie nie stanowią – wbrew zarzutom skargi - rozszerzenia zawartego w ustawie obowiązku, a określają jedynie wymagania i konkretyzacje w tym zakresie.

Dodatkowo należy wskazać, że w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy upoważniono radę gminy do określenia również wymagań w zakresie sposobu pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych. W tym kontekście zapisy z § 12 ust. 1 Regulaminu stanowią uszczegółowienie wymagań związanych z pozbywaniem się odpadów komunalnych z nieruchomości. W istocie więc te postanowienia uszczegółwiają więc także ogólne zasady pozbywania się z nieruchomości odpadów komunalnych.

Ponadto, zaznaczyć należy, że duża ogólnikowość przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, daje możliwość różnej jego interpretacji, co może skutkować niepewnością sytuacji prawnej adresata takiej normy, dlatego też konieczne jest doprecyzowanie warunków w jakich powinno odbywać się pozbywanie się odpadów.

W kwestii powtórzenia w § 13 Regulaminu regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy w zakresie obowiązku utrzymania pojemników na odpady w należyтым stanie technicznym wskazać należy, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest istnienie istotnego naruszenia prawa. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy stanowią więc tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń.

Częściowego powtórzenia w § 13 Regulaminu unormowania ustawowego nie można uznać za tego rodzaju ciężkie i rażące naruszenie prawa. Powtórzenie to znajduje bowiem swe uzasadnienie we względach systemowych i celowościowych, sprawiając, że regulacja z § 13 Regulaminu jawi się dla odbiorcy regulaminu jako całościowa, jasna i kompletna. Nie sposób przy tym uznać, że uchwalenie takiego postanowienia prowadzi do nieuzasadnionego zastąpienia regulacji ustawowej. Po pierwsze w postanowieniu tym skonkretyzowano jedynie wymagania dotyczące utrzymania pojemników w należyтым stanie technicznym. Po drugie i co bardziej istotne oczywiste jest, że akt prawa miejscowego nie może modyfikować, ani zastępować ustaw.

Nie stanowi także przekroczenia delegacji ustawowej uregulowanie zawarte w § 16 ust. 2 Regulaminu, w którym nałożono na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych obowiązek usunięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego.

Zdaniem Sądu przepis ten wbrew twierdzeniom skarżącego w sposób precyzyjny formułuje określony w nim obowiązek względem adresata normy. Nakazuje on bowiem usunięcie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe zwierzęta na terenie przeznaczonym do użytku publicznego.

W tym miejscu wskazać należy pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 618/14), który Sąd orzekający w sprawie podziela, że przepis art. 4 ust. 2 pkt. 6 u.c.p.g. ma odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W przywołanym przepisie nie wymieniono, tak jak w innych punktach wymagań lub czynności, które mają być zamieszczone w regulaminie, ale obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe określono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym, zdaniem Sądu, ustawodawca dopuszcza pewien zakres dyskrecjonalności lokalnego prawodawcy w określaniu rodzaju i charakteru obowiązków tych osób, pod warunkiem zachowania pewnych standardów, w tym zasady proporcjonalności.

Zapis § 16 ust. 2 Regulaminu, poprzez zobowiązanie właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych do usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta na terenach użytku publicznego, właśnie taki rodzaj pewnych zachowań adresata normy wskazuje, a więc stanowi konkretyzację przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nie ma również podstaw do uznania, że uregulowanie to stanowi powtórzenie art. 145 Kodeksu wykroczeń. Jak już była o tym mowa wyżej, inne zadania ciążyą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. Doprecyzowanie przez prawodawcę lokalnego sformułowań ogólnych zawartych w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów unormowanych w ustawie stanowi jego konkretyzację i nie może być jednocześnie utożsamiane z przekroczeniem delegacji ustawowej lub powtórzeniem przepisu zawartego w innej ustawie. Art. 145 Kodeksu wykroczeń stanowi regulację o charakterze prawnokarnym, która penalizuje ogólnie nakreślone zachowania polegające na zanieczyszczaniu lub zaśmiecaniu miejsc dostępnych dla publiczności. Wprawdzie więc art. 145 k.w. pośrednio zabrania tego rodzaju zachowań, to jednak w żaden sposób nie określa on jakichkolwiek reguł postępowania związanych z usunięciem już dokonanych zanieczyszczeń, a więc tego, czego dotyczy hipoteza i dyspozycja § 16 ust. 2 Regulaminu. Obie te regulacje, ani pod względem swego charakteru, ani pod względem treści, nie są ze sobą tożsame.

Jako znajdującą umocowanie w treści art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. należy ocenić także regulację z § 17 ust. 2 Regulaminu, dotyczącą obowiązku trzymania pszczół w ulach ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.

Art.4. ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad i wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Skoro pszczoły należą do zwierząt gospodarskich to tym samym art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. upoważniał organ uchwałodawczy do uchwalenie różnych wymagań związanych z ich utrzymywaniem na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Nakaz ustawienia uli z pszczołami w określonej odległości od granicy działki, na której stoją, nie zastępuje, ani też nie stanowi regulacji konkurencyjnej dla przepisów Kodeksu cywilnego. W sformułowaniu "szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej" (art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.) zdaniem Sądu mieści się określanie odległości usytuowania uli pszczelich od granic nieruchomości.

Określone aspekty życia mogą być normowane przepisami z różnych gałęzi prawa. Regulację z § 17 ust. 2 Regulaminu nie zastępuje art. 144 i następnym Kodeksu cywilnego, a więc przepisów tzw. prawa sąsiedzkiego. Funkcją tych unormowań jest zapobieganie ewentualnym konfliktom pomiędzy sąsiadami oraz rozstrzygnięcie tych konfliktów. To, że pośrednio podobnemu celowi służyć powinna także regulację z § 17 ust. 2 Regulaminu nie oznacza, że postanowienie to jest zbyteczna. Regulacja ta bowiem ani nie dubluje przepisów prawa cywilnego, ani też nie wyłącza w żaden sposób ich stosowania także w odniesieniu do pszczół utrzymywanych na terenie nieruchomości.

W taki też sposób kwestia ta jest oceniana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15 wskazał, że zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich pszczoła miodna (*Apis mellifera*) należy do zwierząt gospodarskich, a w konsekwencji dopuszczalne było uregulowanie kwestii trzymania tych owadów w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Nakaz, aby pszczoły

trzymać w ulach, tak aby nie stanowiły uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, mieścił się zatem w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy.

W odniesieniu natomiast do zaakcentowania przez organ, że zaskarżona uchwała została już wyeliminowana z obrotu prawnego wyjaśnić należy, że 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 zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowego (zob. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 647 i n.). Uchylenie kwestionowanej uchwały nie wyklucza więc możliwości stwierdzenia jej nieważności, które następuje ze skutkiem *ex tunc*, czyli od momentu jej uchwalenia (wyroki NSA z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, publ. Lex nr 384291, z 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 23307, publ. Lex nr 334309, z 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 58/06, publ. Lex nr 320905).

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski nr XLI/262/2017 z dnia z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Radzyń Podlaski w części dotyczącej: § 5 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 2 w zakresie zwrotu: "lub stanowiących uciążliwość dla sąsiadów" i § 16 ust. 3 pkt 1 oraz oddalił skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.