



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2441

Sygn. akt II SA/Lu 669/16



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 15 listopada 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Witold Falczyński
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cyle-Malec (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Protokolant	Specjalista Beata Basak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdniku

na uchwałę Rady Gminy Rybczewice

z dnia 5 marca 2013 r. nr XXIII/144/2013

w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### Uzasadnienie

W dniu 1 lipca 2016 r. wpłynęła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skarga Prokuratora Rejonowego w Świdniku na uchwałę Nr XXI 11/144/2013 Rady Gminy Rybczewice z dnia 5 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybczewice wraz z jej załącznikiem „Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybczewice”, zwanej dalej „Regulaminem”. Prokurator domaga się stwierdzenia jej nieważności w całości.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił:

- 1) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 250), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „Konstytucją RP”, a także w zw. z § 119 ust.1 (w zw. z § 143) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej „rozporządzeniem” poprzez niezamieszczenie w treści Regulaminu postanowień dotyczących „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami” - co stanowi brak wypełnienia delegacji ustawowej;

- 2) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 1 lit. c ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez:
- zezwolenie na podstawie § 5 ust.2 Regulaminu na dokonywanie poza warsztatami wyłącznie doraźnych napraw pojazdów samochodowych, związanych z ich bieżącą eksploatacją - co stanowi przekroczenie oraz nieuprawnioną modyfikację delegacji ustawowej;
  - uzależnienie na podstawie § 5 ust.2 Regulaminu dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla sąsiadów - co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym.
- 3) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 2 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez nałożenie w § 8 ust.2 Regulaminu obowiązku mycia i dezynfekowania pojemników na odpady komunalne w zależności od stopnia zabrudzenia - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.
- 4) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez wprowadzenie w § 10 pkt 1) lit. d) Regulaminu nakazu nadzorowania przez osoby dorosłe psów należących do rasy psów dużych i niebezpiecznych - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.
- 5) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez:
- ustanowienie w § 10 pkt 1 lit. e) Regulaminu zakazu wprowadzania psów na place zabaw, do piaskownic, sklepów, lokali gastronomicznych, pomieszczeń biurowych, na tereny szkół i przedszkoli bez zgody dyrektora, innych obiektów publicznych oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej;
  - ustanowienie w § 10 pkt 2 lit. b i c Regulaminu zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, a także na tereny placów gier i zabaw, piaskownic, basenów oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej
- 6) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez zobowiązanie na podstawie § 11 pkt 2) lit. a) Regulaminu właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do zapewnienia stałego i skutecznego dozoru nad nimi - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.
- 7) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez zezwolenie w § 11 ust.2 Regulaminu właścicielowi nieruchomości do zwolnienia psów ze smyczy pod warunkiem istnienia ogrodzenia nieruchomości, uniemożliwiającego wydostanie się psa na zewnątrz, a także pod warunkiem oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.
- 8) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 7 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez zobowiązanie w § 12 ust. 3 pkt 1) Regulaminu osób utrzymujących zwierzęta gospodarskie do nie powodowania uciążliwości takich jak hałasy lub odory wobec osób trzecich - co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym.
- 9) istotne naruszenie art. 4 ust.2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 (w zw. z § 143) rozporządzenia poprzez zobowiązanie na podstawie § 13 ust. 3 Regulaminu właścicieli nieruchomości do przeprowadzania deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne - co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W uzasadnieniu Prokurator Prokuratury Rejonowej w Świdniku wskazał, że w stosunku do zaskarżonej uchwały, Wojewoda Lubelski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.142.2013 z dnia 9 kwietnia 2013 r., stwierdzając nieważność § 2 uchwały oraz § 7 ust.5, 8 ust.3 i 13 ust.2 Regulaminu (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013 r. poz. 2213).

Niniejsza skarga dotyczy pozostałych zapisów przedmiotowej uchwały.

Prokurator wskazał, że podstawą prawną (delegację ustawową) do podjęcia uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego jest przepis art. 4 ust. 1 ustawy, który w ust. 2 stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące ściśle wymienionych w tym przepisie kwestii.

Prokurator stwierdził, że przepisy przedmiotowego regulaminu zostały zamieszczone w siedmiu osobnych rozdziałach, które odpowiadają zakresowi przewidzianemu w art. 4 ust. 1 pkt 1-3 oraz pkt 6-8, natomiast nie określają w ogóle „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”, a więc podlegającej obowiązkowej regulacji kwestii z art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy. Oznacza to, że Rada Gminy Rybczewice przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Prokurator zarzucił ponadto zaskarżonej uchwale inne istotne - jego zdaniem - naruszenia przepisów.

Mianowicie w § 5 ust.2 Regulaminu zezwolono jedynie na „doraźne naprawy” pojazdów samochodowych, związane z ich bieżącą eksploatacją, a do tego - pod warunkiem że nie będą powodowały „uciążliwości dla sąsiadów”. Zdaniem Prokuratora wprowadzenie niedookreślonego pojęcia „drobnych [doraźnych] napraw” stanowi niedopuszczalną modyfikację postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a ponadto zakaz uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich został przewidziany w innym akcie prawnym tj. w art. 144 k.c (zakaz immisji).

W § 8 ust.2 Regulaminu Rada Gminy Rybczewice postanowiła, iż pojemniki do gromadzenia odpadów należy okresowo myć i dezynfekować w zależności od stopnia zabrudzenia, co również jest wadliwe, gdyż obowiązek utrzymywania takich pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym technicznym został już ustanowiony w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc wymóg ich okresowej dezynfekcji stanowi niedopuszczalną modyfikację ustawy.

Również wiele przepisów Regulaminu zawartych w rozdziale 5 Regulaminu poświęconym obowiązkom osób utrzymujących zwierzęta domowe, zdaniem Prokuratora, istotnie narusza prawo, przekraczając delegację ustawową.

Dotyczy to: wyrażonego w § 10 pkt 1 lit. d Regulaminu nakazu nadzorowania przez osoby dorosłe psów należących do rasy psów dużych i niebezpiecznych, podczas gdy obowiązujące przepisy nie znają takiej kategorii psów (a istnieje jedynie urzędowy wykaz ras psów agresywnych), wyrażonego w § 10 pkt 1 lit. e oraz § 10 pkt 2 lit. b i c Regulaminu zakazu wprowadzania psów i wszelkich innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej i miejsc zabaw dla dzieci, co w świetle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2015 r. (sygn. II OSK 2439/14) stanowi naruszenie kompetencji przyznanej organowi gminy w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy; wyrażonego w § 10 pkt 2 lit. a Regulaminu obowiązku właścicieli zwierząt domowych do zapewnienia „stałego i skutecznego dozoru” nad nimi, co jest sprzeczne z art. 47 Konstytucji RP, gdyż wkracza w sferę życia prywatnego obywateli, co jest niedopuszczalne biorąc pod uwagę zakres umocowania określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; wyrażonego w § 11 ust.2 Regulaminu zezwolenia na zwalnianie psów ze smyczy na terenie własnej nieruchomości tylko pod warunkiem istnienia ogrodzenia, które uniemożliwi wydostanie się psa na zewnątrz i tylko pod warunkiem oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem, co - zdaniem Prokuratora - nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej z art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy.

Za niezgodny z prawem uznał Prokurator również § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu dotyczący nakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nie powodujący uciążliwości takich, jak hałasy, odory wobec osób trzecich., stwierdzając, że obowiązek ten może być w praktyce niemożliwy do spełnienia, a poza tym kwestia takich „uciążliwości” ma charakter cywilny (art. 144 k.c.) i nie powinna stanowić przedmiotu uchwały rady gminy.

Również sformułowany w § 13 ust. 3 Regulaminu obowiązek właścicieli nieruchomości do przeprowadzania niezwłocznej deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, stanowi - zdaniem Prokuratora - istotne naruszenie prawa, gdyż art. 4 ust. 2 ustawy pozwala gminie jedynie na wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia, a nie podmiotów zobowiązanych do jej wykonania.

Z powyższych względów, zdaniem Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Świdniku, zaskarżony Regulamin jest sprzeczny z prawem.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Rybczewice wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że zaskarżona uchwała nie narusza w sposób istotny obowiązujących przepisów.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy poprzez nałożenie obowiązków i zakazów, do których określenia rada nie była upoważniona, podniosła, że do organu stanowiącego należy uchwalanie regulaminu, który ma kreować czystość i porządek w gminie, a regulamin nie musi być ograniczony wyłącznie do niektórych spraw mających wpływ na utrzymanie czystości i porządku, bez możliwości uregulowania innych, istotnych z punktu widzenia konkretnej społeczności lokalnej, a dotyczących czystości i porządku w danej gminie. Przepisy ustawy wskazują regulowaną materię w pewnej ogólności sformułowania i nie zawsze są jednoznaczne i precyzyjne, wymagają dokonania ich wykładni i interpretacji w trakcie tworzenia prawa miejscowego, co w przedmiotowej sprawie miało miejsce. Zdaniem Rady Gminy, ustawodawca w zakresie określonym w art. 3 ust. 1 ustawy pozostawił gminom swobodę stanowienia unormowań. Jeżeli więc z treści tego przepisu wynika, że do obowiązkowych zadań własnych Gminy należy utrzymanie czystości i porządku w gminach, a zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy do organu stanowiącego należy uchwalanie Regulaminu, nie można, biorąc pod uwagę zasadę wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP (że do gminy należy wykonywanie zadań własnych) stwierdzić, że uchwała musi zostać ograniczona tylko do niektórych spraw mających wpływ na zachowanie porządku i czystości bez możliwości uregulowania innych elementów. Takie ograniczenie powodowałoby nieczytelność zapisów regulaminu dla przeciętnego mieszkańca Gminy, nie stykającego się na co dzień z aktami prawa.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezamieszczenia w treści Regulaminu postanowień dotyczących „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”, Rada Gminy wyjaśniła, że na najbliższej sesji podejmie czynności celem uchylecia uchwały z dnia 5 marca 2013 r. i uchwalenia nowego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Rybczewice.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:**

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie jest częściowo zasadna.

Stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej powoływana jako „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.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. Należy zatem odwołać się do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej powoływana jako „u.s.g.”), gdzie 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.). Jednak i ten przepis nie definiuje obu rodzajów naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecniak, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SAAA/r 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Rejonowego w Świdniku są częściowo zasadne.

Zgodnie z 4 ust. 2 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej Regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego (ust. 1). 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; częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 3) (uchylony)
- 4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (ust. 2).

Rację ma Prokurator Prokuratury Rejonowej w Świdniku, że przewidziane szczegółowo w art. 4 ust. 2 ustawy kwestie muszą być obligatoryjnie ujęte w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, a brak którejkolwiek z nich świadczy o niewypełnieniu przez radę gminy ustawowego obowiązku, co stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością takiej uchwały.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 201 Or., II OSK 170/10 „regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy musi regulować szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące kwestii wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach". Stanowisko takie podzielają inne sądy administracyjne. Przedstawione w art. 4 u.c.p.g. wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 powyższej ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 października 2013 r., IV SA/Po 507/13). Katalog zasad (zawarty w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), jakie winien określać uchwalony

przez radę gminy regulamin, jest katalogiem zamkniętym, a wszystkie wymienione w nim zasady muszą się znaleźć w regulaminie (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2010 r., II SA/GI 371/10, zob. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r., II SA/GI 418/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 listopada 2015 r., II SA/Łd 692/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1299/10, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 czerwca 2010 r., II SA/Gd 212/10).

Zaskarżona uchwała Rady Gminy Rybczewice nie określa „innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami”, co było wymagane w art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy, a więc stanowi to naruszenie tego przepisu, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Z tego względu Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

Odnosząc się natomiast do pozostałych zarzutów skargi stwierdzić należy, że nie są one zasadne. Nie można zgodzić się bowiem ze stanowiskiem Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Świdniku, że zakwestionowane przez niego przepisy Regulaminu w sposób istotny naruszają prawo.

Istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. 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, (zob. np. cyt. wyrok WSA w Olsztynie, sygn. akt I SA/OI 384/15; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 października 2015r., I SA/GI 949/15).

Zakwestionowane w skardze przepisy Regulaminu nie zostały wydane z takim naruszeniem prawa. Przepisy te stanowią wyłącznie uzupełnienie przepisów ustawy, co mieści się w granicach upoważnienia ustawowego dla rady gminy, wynikającego z art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy. Dopuszczalność takich uzupełnień w akcie prawa miejscowego wynika z art. 94 Konstytucji RP, gdyż regulacje takich aktów nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 8 listopada 202 r. sygn. akt II OSK 2012/12 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, CBOSA). Przepisy prawa miejscowego stanowią więc dopełnienie przepisów rangi ustawowej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że nie można uznać przepisu § 5 ust. 2 Regulaminu za naruszający w sposób istotny przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem rada gminy upoważniona jest do określenia w regulaminie czystości i utrzymania porządku kwestii „mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. 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 § 5 ust. 2 Regulaminu, zezwalającego właścicielom samochodów na dokonywanie poza warsztatami wyłącznie doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdu w obrębie nieruchomości pod warunkiem, że czynności te nie będą powodować zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiadów, stwierdzić należy, że warunki te realizują cel art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Ze względu na to, że - jak wskazano - obowiązujące przepisy na zasadzie wyjątku dopuszczają mycie i naprawę samochodów poza warsztatami i myjniami, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora, że wprowadzone w kwestionowanym przepisie Regulaminu ograniczenia, uszczegóławiające - na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy - warunki wykonywania tych czynności w innych miejscach, w sposób nieuprawniony wkraczają w sferę prawa cywilnego; tym bardziej nie można spornego przepisu Regulaminu uznać za istotnie naruszający prawo.

To samo dotyczy nałożonego w § 8 ust. 2 Regulaminu obowiązku okresowego mycia i dezynfekowania pojemników na odpady komunalne w zależności od stopnia zabrudzenia. Przepis ten stanowi realizację obowiązku rady gminy do określenia - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy - m.in. warunków utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. „Nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia urządzeń do gromadzenia odpadów stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego - utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym” (zob. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r. II OSK 469/11).

Podobnie, nie można podzielić stanowiska skarżącego, gdy chodzi o obowiązki właścicieli zwierząt domowych (§10 pkt 1 lit. d - nakaz nadzorowania przez osoby dorosłe psów należących do rasy psów dużych i niebezpiecznych; § 10 pkt 1 lit. e - zakaz wprowadzania psów na place zabaw, do piaskownic, sklepów, lokali gastronomicznych, pomieszczeń biurowych, na tereny szkół i przedszkoli bez zgody dyrektora, innych obiektów publicznych oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów; § 10 pkt 2 lit. b, c - zakaz wprowadzania wszelkich zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, a także na tereny placów gier i zabaw, piaskownic, basenów oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów; § 11 pkt 2 lit. a - obowiązek właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe do zapewnienia stałego i skutecznego dozoru nad nimi; § 11 ust. 2 - zezwolenie właścicielowi nieruchomości do zwolnienia psów ze smyczy wyłącznie pod warunkiem istnienia ogrodzenia nieruchomości, uniemożliwiającego wydostanie się psa na zewnątrz, a także pod warunkiem oznakowania nieruchomości tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem). Celem tych przepisów jest bowiem dopełnienie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zobowiązującym radę gminy do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Analizując zakwestionowane przepisy stwierdzić należy, że zapewniają one taką ochronę. W szczególności zakaz wprowadzania zarówno zwierząt domowych, jak i „wszelkich” zwierząt do określonych miejsc publicznych, zapewnia poza bezpieczeństwem ludzi, także czystość miejsca. Dotyczy to również obowiązku nadzorowania „dużych i niebezpiecznych” ras psów przez osoby dorosłe oraz stałego i skutecznego dozoru nad zwierzętami domowymi i trzymania psów na smyczy w miejscach nieogrodzonych, gdzie możliwy jest kontakt zwierzęcia z przypadkowymi osobami.

Jest oczywiste, że taki nadzór służy realizacji celu jakim jest ochrona przed zagrożeniem ze strony pozbawionych właściwego nadzoru zwierząt oraz uciążliwościami dla ludzi. Wbrew zarzutom skargi, nie budzi przy tym wątpliwości sformułowanie „psy duże i niebezpieczne”, pomimo że nie ma definicji legalnych takich zwierząt. Określenie to jest bowiem jasne i zrozumiałe dla każdego, nie budzi wątpliwości, że chodzi o takie psy, które ze względu na swoje rozmiary i agresywne zachowanie mogą być „niebezpieczne”. Obowiązek szczególnego nadzoru takich zwierząt przez osoby dorosłe, a więc z założenia bardziej odpowiedzialne i silniejsze od dzieci, mogące „zapanować” nad takim zwierzęciem, jest więc w pełni uzasadniony, gdyż może to zapewnić skuteczną ochronę przed zagrożeniem ze strony takich zwierząt.

Również zakwestionowany przez Prokuratora § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu- zobowiązujący „osoby utrzymujące zwierzęta gospodarskie do niepowodowania wobec osób trzecich uciążliwości, takich jak hałasy lub odory itp.”, stanowi 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”. O ile zgodzić się należy z Prokuratorem, że nie jest możliwe zapewnienie, by zwierzęta (jakiegokolwiek) nie powodowały żadnych hałasów bądź odorów, to jednak z kwestionowanego przepisu Regulaminu nie wynika taki obowiązek. Przepis ten odnosi się wyłącznie do „uciążliwości” spowodowanych hałasem czy przykrymi zapachami. Nie każdy zatem hałas czy zapach będzie powodował uciążliwości, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień. Obowiązek wskazany w spornym § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu sprowadza się w istocie nie tyle do uniemożliwienia zwierzętom gospodarskim zachowań zgodnych z ich naturą, ale do takiego zorganizowania pomieszczeń czy terenów otwartych dla tych zwierząt, by minimalizowały one ich zachowania uciążliwe dla otoczenia.

Wbrew stanowisku Prokuratora Rejonowego w Świdniku, nie narusza w sposób istotny prawa przepis § 13 ust. 3 Regulaminu, który stanowi, że „w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej

zagrożenie sanitarne, właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji niezwłocznie". Przepis ten stanowi realizację upoważnienia rady gminy zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy do „wyznaczenia obszarów obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”. Obowiązek deratyzacji spoczywa na właścicielach nieruchomości - wynika to wprost z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 947 ze zm.). Zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia przez Radę Gminy Rybczewice w kwestionowanym § 13 ust. 3 Regulaminu delegacji ustawowej poprzez „określenie podmiotów” - właścicieli nieruchomości zobowiązanych do niezwłocznej deratyzacji nie jest zasadny.

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. A 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.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*