



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 listopada 2021 r.

Poz. 5392

WYROK NR II SA/WR 54/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 lipca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie

na uchwałę Rady Miejskiej w Wąsoszu

z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XIX/133/16

w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 4, § 16 pkt 1, 2 i 3 oraz § 18, § 19 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Miejska Wąsosza podjęła uchwałę nr XIX/133/16 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.). W § 1 przywołanej uchwały Rada postanowiła wprowadzić ww. regulamin stanowiący załącznik nr 1 do uchwały.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Prokurator Rejonowy w Głogowie kwestionując ją w części dotyczącej § 3 ust. 4, § 16 oraz § 18 - § 20.

Prokurator zarzucił, że zaskarżona uchwała wydana została z rażącym naruszeniem prawa, a to:

1. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały obowiązku wyprowadzania psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, za wyjątkiem psów do 6 tygodnia życia, w sytuacji gdy zaskarżony przepis - nie uwzględnia cech osobniczych zwierzęcia, wieku oraz jego stanu zdrowia, przez co jest niezgodny za zasadą proporcjonalności, uregulowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 16 ust. 1 zaskarżonej uchwały obowiązku wyprowadzania psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem, za wyjątkiem psów do 6 tygodnia życia, w sytuacji gdy skarżony zapis stanowi uregulowanie o bardziej restrykcyjnym charakterze aniżeli art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt i art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych;

3. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP) oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 16 ust. 2 zaskarżonej uchwały obowiązku sprawowania stałego i skutecznego dozoru zwierząt domowych, podczas gdy zagadnienie to zostało uregulowane w sposób wyczerpujący w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, skutkiem czego doszło o przekroczenia delegacji ustawowej;

4. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 16 ust. 3 zaskarżonej uchwały zakazu szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym mogą stać się niebezpieczne dla człowieka lub zwierzęcia, w sytuacji gdy zagadnienie to zostało uregulowane w art. 108 Kodeksu wykroczeń oraz art. 35 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt, skutkiem czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej;

5. art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach w § 16 ust. 4 zaskarżonej uchwały polegającego na przekroczeniu delegacji ustawowej i nałożeniu obowiązku natychmiastowego usuwania przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w sposób wyczerpujący w art. 145 ustawy Kodeks wykroczeń;

6. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 18- § 20 zaskarżonej uchwały obowiązku po stronie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi do przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości, bądź gospodarstwa rolnego, w sytuacji gdy rada gminy jest uprawniona wyłącznie do wskazania obszarów deratyzacji skutkiem czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej.

7. art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 3 ust. 4 zaskarżonej uchwały zapisu, który uprawnia do dokonywania jedynie drobnych napraw pojazdów poza warsztatami samochodowymi, podczas, gdy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d uprnia radę gminy do zwarcia w regulaminie wymagań w zakresie mycia i naprawy

pojazdów poza myjniami, warsztatami samochodowymi, skutkiem czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej.

Wskazując na powyższe zarzuty Prokurator wniósł na podstawie art. 14 § 1 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Skarżący wyjaśnił w uzasadnieniu, że § 16 uchwały nałożono na właścicieli zwierząt domowych obowiązki w postaci: prowadzenia każdego psa na uwięzi oraz z nałożonym kagańcem za wyjątkiem psów do 6 tygodnia życia, stałego i skutecznego dozoru, w szczególności na terenie użyteczności publicznej, zakazu szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym mogą stać się niebezpieczne dla człowieka lub zwierzęcia, natychmiastowego usuwania nieczystości pozostawionych przez zwierzęta. Dodatkowo w § 18-20 wprowadzono obowiązek po stronie właścicieli nieruchomości zabudowanych domami wielorodzinnymi oraz prowadzących gospodarstwa rolne przeprowadzenia deratyzacji ze wskazaniem obowiązkowej deratyzacji jeden raz w roku jaką winni przeprowadzić właściciele. Uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Zdaniem skarżącego analiza treści aktu prowadzi do wniosku, że § 16 ust. 1 uchwały jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności i humanitaryzmu w zakresie w jakim nakłada na właścicieli bezwzględny obowiązek trzymania psa na uwięzi i kagańcu, nie uwzględniając jego cech osobniczych, wieku, czy stanu zdrowia. Prokurator podkreślił, że zaskarżone uregulowanie jest niehumanitarne przede wszystkim względem psów starych i schorowanych (bez względu na rasę), dla których smycz lub kaganiec może wiązać się z niepotrzebnym cierpieniem, w sytuacji gdy zagrożenie z ich strony obiektywnie nie wystąpi. W ocenie skarżącego normę tę należy rozpatrywać jako regulację niehumanitarną także względem psów sprawnych, albowiem zaskarżony przepis wyklucza możliwość zwolnienia z uwięzi psa celem umożliwienia mu przykładowo „wybiegania się”, w warunkach gdzie ryzyko spowodowania zagrożenia dla innych osób jest subminimalne bądź żadne. W tym także zakresie uznaje się, że kwestionowana regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem reguluje ona kwestię, która została już unormowana w innym akcie prawnym a to w ustawie o ochronie zwierząt. Stosownie do brzmienia art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zabrania się puszczenia psów bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Należy zaznaczyć, że kontrola właściciela nad zwierzęciem nie jest równoznaczna trzymaniem psa na smyczy czy lub w kagańcu, ale może polegać na kontroli werbalnej zwierzęcia, które jest puszczone luzem. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu nie może umknąć również to, że organ samorządu terytorialnego chcąc pozostać w sferze przyznanej mu delegacji ustawowej nie może tworzyć aktów prawa miejscowego, których zapisy w swej treści są bardziej restrykcyjne niż akty wyższego rzędu. W związku z tym § 16 pkt 1 uchwały jest niezgodny nie tylko z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, ale również art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest obowiązana do zakładania psu asystującemu smyczy ani kagańca. Zauważyć należy, że właściciel psa zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt nie ma obowiązku sprawowania stałego dozoru nad zwierzęciem w sytuacji gdy jest to teren prywatny uniemożliwiający go opuszczenie. Posłużenie się przez organ stanowiący terminem „w szczególności” w §16 ust. 2 uchwały prowadzi do wniosku, że katalog sytuacji objętych nakazem ma charakter otwarty i dotyczy może również nieruchomości prywatnych. Na potwierdzenie powyższego stanowiska skarżący przytoczył stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 29 lipca 2020 r., w sprawie II OSK 921/20, którym to wskazano, że „nałożenie na właścicieli psów obowiązku bezwzględnego zakładania psom obroży oraz wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, a psów rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu, narusza normę kompetencyjną art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Po pierwsze skarga wskazuje, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach u.o.z. Ponadto brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do katerycznego 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 zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku” (Lex nr 3064572, por. wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 08 lipca 2020 r., 11 SA/Bd 286/2013, wyr. WSA w Krakowie z dnia 07 lipca 2020 r. 11 SA 183/20, LEX nr 3040579).

Argumentując czwarty z postawionych zarzutów Prokurator wskazał, że zakaz szczucia psów został już uregulowany w art. 108 Kodeksu wykroczeń, zakazującym szczucia psów, jak również w art. 35 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt dotyczącym przestępstwa znęcania się. Rada gminy w zakresie przydanej jej kompetencji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach nie jest uprawniona do tworzenia norm, prawnych, które były już przedmiotem regulacji aktów wyższego rzędu w tym przypadku ustawy, jak również tworzenia norm quasi karnych, w postaci zakazu doprowadzenia zwierząt do stanu, w którym mogą być niebezpieczne.

Przechodząc do piątego z podniesionych zarzutów skarżący zauważył, że kwestia dotycząca obowiązku sprzątania zanieczyszczeń została w sposób wyczerpujący uregulowana w art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu odpowiedzialność za wykroczenie ponosi ten kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. W ocenie skarżącego uregulowanie tej kwestii z racji, że zostało uregulowane w akcie prawnym wyższego rzędu, prowadzi do wniosku, że również i tym aspekcie rada gminy uchwaliła normę prawną z przekroczeniem delegacji ustawowej (por. wyr. WSA z dnia 09 lipca 2020r., IV SA 488/20).

Odnosząc się do przedostatniego z poniesionych zarzutów, autor skargi stwierdził, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie statuuje po stronie rady gminy uprawnienia do nałożenia deratyzacji na określony podmiot. Jak trafnie wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 07 lipca 2020 r. w sprawie o sygn. akt II SA/RZ 167/20, Lex 3042595 „Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej” (por. wyr. NSA z dnia 11 OSK 3026/T4, LEX m- 2143534).

Argumentując ostatni z podniesionych zarzutów skarżący zauważył, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy o czystości i porządku w gminach rada może określić wymagania jakie osoba powinna spełniać z punktu widzenia np. ochrony środowiska oraz ograniczenia uciążliwości tych czynności względem sąsiadów, nie zaś ograniczać uprawnienie do dokonywania napraw do pewnej kategorii. Nadto pojęcie drobnej naprawy jest pojęciem nieprecyzyjnym i nie spełnia wymogów w zakresie techniki prawodawczej, a to określoności przepisów prawnych.

Mając na względzie powyższe okoliczności Prokurator stwierdził, że zaskarżenie uchwały w powołanym zakresie jest w pełni uzasadnione, zaś stwierdzenie nieważności uchwały jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Jednocześnie i z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności tych przepisów narusza integralność uchwały, zdaniem skarżącego konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wąsosza, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. 2019 r, poz. 2325 wniosła o umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Miejskiej Wąsosza XXIII/150/20 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu czystości i porządku gminu na terenie Gminy Wąsosz. Od dnia 25 września 2020 r. obowiązuje zaktualizowana regulacja uwzględniająca aktualne orzecznictwo i zarzuty skargi w zakresie obowiązków wprowadzania psów w miejscach przeznaczonych do użytku wspólnego, prowadzenia na smyczy i w kagańcach psów z rozróżnieniem cech osobniczych, a także możliwość zwolnienia psa z uwięzi. W nowym regulaminie pominięto również przepisy dotyczące drobnych napraw.

W tej sytuacji strona przeciwna wniosła o umorzenie postępowania a z ostrożności procesowej o nie unieważnianie zaskarżonej uchwały w całości z uwagi na to, że zawiera ona istotne kwestie związane

z gospodarką odpadami na terenie gminy Wąsosz. Zaskarżony zakres uchwały pozwala na funkcjonowanie uchwały z ewentualnym wyłączeniem zaskarżonych zapisów.

W piśmie procesowym z dnia 26 marca 2021 r. strona skarżąca sprecyzowała, że wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w części – tak jak wynika to z petitum skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U z 2019 r. poz. 2325, dalej "p.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy uchwały Rady Miejskiej w Wąsoszu z dnia 28 czerwca 2016 r. nr XIX/133/16 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz. Skarga została złożona przez Prokuratora Rejonowego w Głogowie co wyłącza konieczność oceny dochowania terminu określonego w art. 53 § 3 p.p.s.a.

W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: "TK") mianem "rudymenatarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Jednym ze wspomnianych "rudymenatarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl w skrócie: CBOSA). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego

zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach praw miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyr. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy przypomnieć należy, że podstawę prawną do wydania zaskarżonej uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowił art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia tej uchwały (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm. – dalej jako u.p.c.g.). Przepis ust. 1 stanowi 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 regulaminie. Wymienione tam elementy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada. Tego rodzaju uchybienia należy powiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie bowiem do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie zaś z przywołanym wcześniej art. 94 Konstytucji RP organy samorządu mogą wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższą zasadę potwierdza także norma art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, w przeciwieństwie do rozporządzeń w rozumieniu art. 92 Konstytucji (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12, dostępny CBOSA).

Uwzględniając powyższe należy zgodzić się ze stroną skarżącą, że znaczna część zakwestionowanych postanowień zawartych w Regulaminie wykracza poza upoważnienie ustawowe unormowane art. 4 ust. 2 u.p.c.g.

Za nieprawidłowy należy uznać przepis § 3 ust. 4 Regulaminu umieszczony w rozdziale 2 Regulaminu „Wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości”, w którym postanowiono, że: „Drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolone są tylko w granicach własnych nieruchomości za zgodą właściciela i tylko wtedy, gdy nie są one uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości a powstające odpady są gromadzone w sposób ich usunięcie zgodnie z przepisami ustawy”.

Podstawą uchwalenia tych obowiązków był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.p.c.g który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów

samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, CBOSA). Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Brak jest podstaw do tego, by lokalny prawodawca enumeratywnie wymieniał jakich napraw pojazdów samochodowych ich właściciel może dokonać na własnej posesji. Wprowadzając takie ograniczenia Rada Gminy przekroczyła zatem ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się na terenie nieruchomości wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Rada posłużyła się niedookreślonym pojęciem "drobnych" napraw, które jest pojęciem nieostrym i nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Z tych samych względów nie można także uznać za wykonanie delegacji ustawowej określenia szczegółowych zasad jakie muszą być spełnione aby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi były dopuszczalne, wprowadzenie niedookreślonego warunku, że nie będą one uciążliwe dla nieruchomości sąsiednich (por. NSA w wyroku z dnia 7 października 2020 r. II OSK 1610/18, CBOSA).

W większości trafne okazały się także zarzuty skierowane przeciwko § 16 Regulaminu w którym określono obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe. W pkt 1 na właścicieli psów nałożono obowiązek wyprowadzania ich na uwięzi i z kagańcem. W tym zakresie Sąd podziela pogląd zawarty w skardze, że wprowadzenie przez Radę powyższego uregulowania stanowiło przekroczenie upoważnienia ustawowego i w sposób nieuzasadniony ograniczono swobodę poruszania się osób z psami, poprzez wskazanie obowiązku wyprowadzania psa na uwięzi i z kagańcem – za wyjątkiem psów do 6 tygodnia życia. Ustawodawca upoważnił bowiem radę gminy jedynie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g.). Obowiązki te muszą pozostać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można dodać, że w świetle art. 77 § 1 k.w. kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 zł albo karze nagany, a kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany (art. 77 § 2 k. w.). Na gruncie tej regulacji chodzi zatem o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Z kolei z ustawy o ochronie zwierząt wynika obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia (art. 5). W art. 10a ust. 3 ustawa ta wprowadza także zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przy czym istotne jest, że w myśl art. 10a ust. 4 tej ustawy zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Reasumując, ustawa o ochronie zwierząt określa warunki trzymania zwierząt domowych na uwięzi. Jedyny zakaz dotyczący puszczania psów obejmuje brak możliwości ich kontroli i oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wprowadzenie

generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy (i w kagańcu), niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa, jego opiekuna bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, powinny odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przypomnieć trzeba też, że postanowienia regulaminu nieuwzględniające specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki, naruszają tę zasadę, zwłaszcza gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt (por. wyroki NSA: z 13 września 2012r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017r., II OSK 2678/15, z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15, oraz wyroki: WSA w Kielcach z 16 listopada 2017r., II SA/Ke 703/17; WSA w Gdańsku z 24 lipca 2019 r., II SA/Gd 62/19; WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. powinna uwzględniać zatem wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15). Prawodawca lokalny, w kontrolowanej uchwale, przewiduje w Regulaminie jeden wyjątek od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy (odnośnie do szczeniąt), ale nie dopuszcza wyjątków wynikających ze specyficznych cech biologicznych, stanu zdrowia czy fizjologii psów. Tymczasem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Niewątpliwie właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2020r., II SA/Łd 44/20). Tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g., narusza przepisy ustawy o ochronie zwierząt, art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020r., II SA/Bk 150/20).

Sąd podziela także pogląd, zaprezentowany w skardze, że organ stanowiący gminy przekroczył delegację ustawową w zakresie § 16 pkt 2 uchwały, w którym nałożono na właścicieli zwierząt domowych stały i skuteczny dozór, w szczególności na terenach użyteczności publicznej. Zdaniem sądu, w składzie rozpoznającym tę sprawę, przyjęte unormowanie narusza, wskazany wcześniej, art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ten akt normatywny rangi ustawowej zawiera bowiem całkowitą regulację w tym zakresie stanowiąc (między innymi), że zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przyjęte rozwiązania stanowią zatem, niedopuszczalne - co do zasady – ułomne powielenie uregulowań ustawowych. Słusznie strona skarżąca wskazuje, że posłużenie się w omawianym przepisie terminem „w szczególności” prowadzi do wniosku, że katalog sytuacji objętych nakazem ma charakter otwarty i dotyczyć może również nieruchomości prywatnych. Regulacja ta zmieszczona została w rozdziale 7 regulaminu określającym obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniami i uciążliwościami dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, zatem wprowadzenie rozszerzonego katalogu sytuacji pozostaje w sprzeczności z określonym przez Radę zakresem

uregulowań jak też z zakresem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Tymczasem przywołany przepis dotyczy dwóch rodzajów obowiązków, a mianowicie po pierwsze ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami dla ludzi, a po drugie ochrony przed zanieczyszczeniami terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Wynika z tego, że każdy z tych obowiązków odnosi się do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (miejsc publicznych, takich jak place, parki). Z tego też względu ograniczenia ustalane przez radę gminy nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta (tak K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz, Komentarz do ustawy o czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 179). Potwierdza to art. 3 ust. 2 pkt 13 ww. ustawy, który stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Nie można również pomijać, że według art. 10 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt, właściciel psa nie ma obowiązku sprawowania stałego dozoru nad zwierzęciem gdy jest to teren prywatny uniemożliwiający go opuszczenie.

Podobnie należy ocenić kwestię uregulowaną w § 16 pkt 3 kontrolowanej uchwały. Ustanowiono w nim zakaz szczucia psów lub doprowadzania ich do stanu, w którym mogą stać się niebezpieczne dla człowieka lub zwierzęcia. Zdaniem Sądu, przyjęte w tej kwestii rozwiązania normatywne naruszają w sposób istotny, a co zatem idzie niedopuszczalny, art. 7, 31 ust. 3, 94 Konstytucji. Jak słusznie wskazał Prokurator omawiany zakaz odpowiada także zakresowi regulacji art. 78 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń który w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że „kto przez drażnienie lub płoszenie doprowadza zwierzę do tego, że staje się niebezpieczne, podlega karze (...)” oraz regulacji art. 108 ww. ustawy „kto szczuje psem człowieka, podlega karze (...)”. Oznacza to, że zakwestionowany przepis uchwały jest niedopuszczalnym regulowaniem kwestii unormowanych już przepisem rangi ustawowej i stanowi jego niedopuszczalną modyfikację. Przepis art. 78 k.w. stanowi tylko o tym, że zabrania się doprowadzania zwierzęcia (psa) do stanu w którym staje się niebezpieczny natomiast w zaskarżonej uchwale dokonano modyfikacji wskazując, że stan zagrożenia ma dotyczyć człowieka lub innego zwierzęcia. Sąd zważył także, że omawiana regulacja wkracza w materię objętą przepisami art. 6 ust. 1a w związku z art. 6 ust. 2 pkt 9 u.o.z. (złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt), która przewiduje, że tego rodzaju zachowania traktowane są akty znęcania się nad zwierzętami są zabronione (por. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r. II SA/Gd 121/19, w Łodzi z dnia 4 listopada 2020 r. II SA/Łd 124/20, w Krakowie z dnia 21 maja 2021 r. II SA/Kr 399/21).

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu odnoszącego się do § 16 pkt 4 aktu nakładającego na właścicieli zwierząt domowych natychmiastowe usuwanie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta. Zdaniem Sądu przepis ten mieści się granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Sąd uznał, że przepis ten odnosi się do terenów przeznaczonych do użytku publicznego co wynika z systematyki uchwały i umieszczeniu go w rozdziale 7 którego zakres ograniczony został do terenów publicznych oraz do zwierząt domowych. Sąd nie podzielił zarzutu że kwestionowana regulacja stanowi niedopuszczalne powtórzenie art. 145 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Stypizowanie przez ustawodawcę w ramach kodeksu wykroczeń zachowania w postaci zanieczyszczenia lub zaśmiecania miejsc powszechnie dostępnych dla publiczności nie oznacza, że rada gminy w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie mogła określić sposobu wykonywania obowiązku usuwania takich zanieczyszczeń a to właśnie stanowiło cel omawianej zaskarżonej regulacji (tak też WSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2021 r. II SA/Wr 41/21).

Ostatni zarzut skargi dotyczy unormowań zawartych w § 18-20 uchwały. Skarga podnosi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. poprzez zobowiązanie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi oraz prowadzących gospodarstwa rolne związane z hodowlą zwierząt gospodarskich do deratyzacji na terenie nieruchomości (§ 18 ust. 1 i ust. 2). Nakazem tym objęto także

właścicieli nieruchomości nie wymienionych wyżej (w § 18) w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne (§ 19). W § 20 określono termin przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji.

W tym zakresie trzeba mieć na względzie, że odnośnie do deratyzacji ustawa uprawnia gminę jedynie do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Materia z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. ma charakter względnie obligatoryjny w tym sensie, że wskazuje potrzebę wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji. Zachodzi ona wówczas, gdy na terenie gminy występują obszary, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Wyznaczony w przywołanym wyżej przepisie zakres umocowania rady gminy nie obejmuje - aspektu podmiotowego - rada gminy nie została zatem upoważniona do wskazania podmiotu na którym ciąży obowiązek deratyzacji. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości stanowi więc naruszenie (przekroczenie) upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, w związku z czym należało stwierdzić nieważność § 18 i § 19 regulaminu.

Jednocześnie, Sąd uznał że brak wskazania w uchwale obszarów podlegających deratyzacji nie pociąga za sobą konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały. Skoro Rada nie określiła konkretnych obszarów objętych obowiązkiem deratyzacji ale obciążyła tym obowiązkiem właścicieli nieruchomości, to wskazuje na brak obszarów, które ze względu na szczególne uwarunkowania (otoczenie, funkcje) miałyby być objęte obowiązkiem deratyzacji. Mając zatem na uwadze względnie obligatoryjny charakter materii uregulowanej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. – wobec braku wskazanych obszarów - nie zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności całego aktu (por. NSA we wyroku z dnia 28 listopada 2019r. II OSK 2875/18, CBOSA)

Reasumując, sąd uwzględnił skargę w znacznej części, stosownie do treści przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. W pozostałym zakresie skarga została oddalona, bowiem nie podzielił sąd zarzutów w zakresie § 16 pkt 4 regulaminu. Sąd nie wyeliminował z obrotu prawnego § 20 uznając, że nie stanowi on przekroczenia delegacji ustawowej.

Wobec wniosku strony przeciwnej o umorzenie postępowania ze względu na podjęcie przez Radę Miejską Wąsosz uchwały nr XXIII/150/20 z dnia 15 lipca 2020r. w sprawie Regulaminu (...) uchylającą zaskarżoną uchwałę – wyjaśnić należy, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa powszechnie obowiązujący na obszarze gminy Wąsosz, kształtowała stosunki prawne w okresie jej obowiązywania tj. od dnia wejścia w życie do dnia jej uchylenia. Tym samym, uchwała ta mogła mieć zastosowanie do zdarzeń prawnych zaistniałych we wskazanym okresie. Wobec powyższego Sąd uznał, że pomimo, iż przed datą orzekania doszło do jej uchylenia, postępowanie sądowoadministracyjne nie stało się bezprzedmiotowe i nie zaistniały przesłanki do jego umorzenia. Wyjaśnić należy, że w przypadku gdy rada gminy uchyla lub zmienia uchwałę we własnym zakresie, to traci ona moc (w całości lub w zakresie objętym zmianą) ze skutkiem ex nunc, natomiast konsekwencją stwierdzenia nieważności wadliwej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego przez sąd, jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem ex tunc, co pozwala na uchylenie skutków prawnych wywołanych przez akt prawny wydany z istotnym naruszeniem prawa. W konsekwencji uchylenie przez radę gminy zaskarżonych przez Prokuratora przepisów uchwały nie stanowi w istocie uwzględnienia skargi w całości. Rada gminy nie posiada bowiem uprawnienia do stwierdzenia nieważności własnej uchwały. Tym samym, uchylenie lub zmiana uchwały przez organ który ją podjął, nie wywołuje takich samych skutków jak orzeczenie sądowe. Na skutek uchylenia uchwały przez radę gminy uchwała ta, od daty jej podjęcia do daty uchylenia, traktowana być musi jako istniejąca i wiążąca. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały w całości lub części przez sąd oznacza, że uchwałę należy traktować tak, jakby nie była podjęta. Ta zasadnicza różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej powoduje, że nie można uznać postępowania w sprawie niniejszej za bezprzedmiotowe.

Biorąc powyższe pod uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak sentencji wyroku.