



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk - Marciniak
Sędzia		WSA Józef Maleszewski
Asesor sądowy		WSA Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 października 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie
na uchwałę Rady Gminy Wilczyn
z dnia 9 marca 2015 r. nr VI/36/2015
w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilczyn

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały, w części obejmującej jego:
 - § 6 lit. c;
 - § 21 ust. 2 pkt 1 w zakresie słów: "ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub" i w zakresie słów: "oraz wyłącznie przez osoby dorosłe";
 - § 21 ust. 2 pkt 2;
 - § 21 ust. 3 lit. b oraz lit. c
 - § 22;
2. w pozostałej części skargę oddala

Wyrok z dnia 13.10.2020
Postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 203/20 jest prawomocny(e)
od dnia 08.12.2020 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z 12 lutego 2020 r. (znak: PO IV Pa 26.2019) Prokurator Okręgowy w Koninie (dalej jako "Prokurator" lub "Skarżący") zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę numer VI/36/2015 Rady Gminy Wilczyn z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilczyn (dalej jako: „Uchwała”), wnosząc o stwierdzenie nieważności: § 6 ust. c, § 21 ust. 2 pkt 1 i 2, § 21 ust. 3 pkt b i c oraz § 22 załącznika do Uchwały – a to z powołaniem się na zarzuty istotnego naruszenia:

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej w skrócie "u.c.p.g.") przez wprowadzenie w Regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g., przez wprowadzenie w § 21 ust. 2 pkt 1 Regulaminu nakazu wyprowadzania psa na smyczy, a psa ras dużych i olbrzymich, bądź ras uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. Dalej wskazano na wadliwość § 21 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt b i c;
- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także w związku z § 135 w zw. z § 143 ZTP przez uzależnienie w § 6 ust. c Regulaminu możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym;
- Istotne naruszenie art. 4 u.c.p.g. w związku z § 135 w zw. z § 143 ZTP poprzez nałożenie na właściciela zwierzęcia, które padło obowiązku natychmiastowego usunięcia zwłok zwierzęcych z terenu nieruchomości (§ 22 Regulaminu).

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Wilczyn (dalej też jako "Wójt") wniósł o umorzenie postępowania wskazując, że z uwagi na okoliczność, iż skarga Prokuratora była uzasadniona Rada Gminy Wilczyn uchwałą z dnia 21 lutego 2020 r. nr XV.151.2020 zmieniła zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności zakwestionowanej uchwały Rady Gminy Wilczyn z dnia 9 marca 2015 r. nr VI/36/2015 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilczyn wykazała, że skarga jest w zasadniczej mierze zasadna.

Na podstawie art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: "p.p.s.a.") sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2169) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach swej kognicji Sąd bada, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania.

Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności. Przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020, poz. 713 – dalej jako: u.s.g.), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwa naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że "istotne" naruszenie prawa stanowi 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. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). Za istotne naruszenie prawa uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr

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 tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018, poz. 2096 – dalej również jako: k.p.a.).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały Sąd miał na uwadze, że uchwała z dnia 21 lutego 2020 r. nr XV.151.2020 Rada Gminy Wilczyn zmieniła uchwałę w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilczyn (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2020, poz. 2094) zmieniając ją właśnie w zaskarżonej części.

Zaakcentować trzeba, że zasadą jest, że "zniknięcie" przedmiotu kontroli sądowej przed dniem wyrokowania przez sąd administracyjny skutkuje bezprzedmiotowością postępowania sądowoadministracyjnego, uzasadniającą jego umorzenie (por. R. Hauser, Stosowanie reguł walidacyjnych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (na przykładzie konkretnej sprawy) [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Maciej Zielińskiego, pod red. A. Choduń i S. Czepity, Szczecin 2010, s. 325 i nast.). Na te poglądy powoływał się Wójt Gminy w piśmie z dnia 05 czerwca 2020 r. Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki. Otóż, zgodnie z poglądem ugruntowanym w orzecznictwie, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały polegają bowiem na wyeliminowaniu jej postanowień z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, tj. od daty podjęcia uchwały, są zatem dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty uchylenia (por.: uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1994/2/44; wyrok NSA z 22.03.2007 r., II OSK 1776/06, CBOSA).

Taka sytuacja, w ocenie Sądu, ma miejsce w niniejszej sprawie.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu

nadany ustawą w dniu podjęcia uchwały (Dz. U. 2013 poz. 1399 ze zm. – aktualny w dacie podejmowania Uchwały – dalej jako: "u.c.p.g").

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 utrzymania porządku i czystości w gminie stanowi prawo miejscowe a jego postanowienia mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej.

Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w jego ówczesnym brzmieniu) określać miał szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
- c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
- b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty to - organ ten może dokonywać regulacji prawnych - tylko w takim zakresie - w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. w sprawie II OSK 654/14; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r. w

sprawie II OSK 2012/12; wyroki WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie II SA/GI 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r. w sprawie IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie II SA/Sz 238/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

1. Prokurator zarzucił Radzie Gminy Wilczyn naruszenie prawa poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i uzależnienie w § 6 lit. c (w skardze wskazano § 6 ust. c – uw. Sądu) możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, co - jak wskazano - nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej. Zgodnie z § 6 Regulaminu: naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem: iż naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich. Odnosząc się do zarzutu wadliwości § 6 lit. c Regulaminu należy wskazać, że świetle zawartego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wprowadzenia do wyliczenia, określane w regulaminie zasady mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi powinny być "szczegółowe". Tymczasem omawiane ustalenie Regulaminu – mówiące ogólnikowo o "niestwarzaniu uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości" – tego wymogu z pewnością nie spełnia. Po drugie, § 6 lit. c Regulaminu przez swoje brzmienie wkracza w materię unormowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały: Dz.U. z 2014, poz. 121, aktualnie: z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.; w skrócie "k.c."), zgodnie z którym "Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych". Zarazem, zauważmy, że statuowane w Regulaminie ograniczenie jest dalej idące niż te wynikające z art. 144 k.c., gdyż § 6 lit. c Regulaminu de facto zakazuje działań (związanych z naprawą pojazdów), które powodowałyby powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną (według art. 144 k.c.: przeciętną) miarę. Stąd też zarzut skargi w tym zakresie uznać trzeba było za zasadny.

2. W części zasadny okazał się natomiast zarzut wadliwości § 21 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, poprzez ustanowienie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, a psa ras dużych i olbrzymich, bądź ras uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu. Zaskarżony przepis stanowił, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków: właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby pełnoletnie. Sąd stwierdził nieważność § 21 ust. 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie słów: "ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub" i w zakresie słów: "oraz wyłącznie przez osoby dorosłe". Wyjaśniając motywy tego rozstrzygnięcia należy wskazać, że nie stanowi w ocenie Sądu naruszenia prawa przepis nakazujący wyprowadzenie psa na smyczy, a psa zachowującego się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu. W tym zakresie należy wskazać, że problematyka nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bądź na smyczy i w kagańcu była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2980/15) i - co należy szczególnie zaakcentować kontekście argumentacji skargi – NSA nie zakwestionował dopuszczalności formułowania nakazów wykorzystywania smyczy i kagańców przez rady gmin uchwalające regulaminy czystości, ale stanął na stanowisku, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Mając na uwadze argumentację zawartą w powołanym wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 2980/15 i dzieląc przedstawione w nim stanowisko, Sąd sprawę niniejszą rozpoznając stwierdził nieważność § 21 ust. 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie słów: "ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub" i w zakresie słów: "oraz wyłącznie przez osoby dorosłe". Należy podkreślić, że prawodawca lokalny posłużył się terminem psów: "dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne", a więc mało precyzyjnym sformułowaniem, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Należy zauważyć też, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. dotyczy wykazu ras psów "uznawanych" za agresywne, tymczasem w zaskarżonym przepisie mowa była o psach "uznanych" za agresywne bez

wskazania czyjego uznania przepis ten dotyczy. Należy również wskazać, że nakaz wyprowadzania psów "wyłącznie przez osoby dorosłe" również nie służy realizacji ustawowych celów, z tej przyczyny, że dla ochrony przed zagrożeniem ze strony zwierzęcia nie ma kluczowego znaczenia czy osoba psa wyprowadzająca jest pełnoletnia, ale to czy jest w stanie zapanować nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Pomijając nawet prawną niedookreśloność kryterium "dorosłości" (czy jest ono tożsame z "pełnoletnością"), kryterium to nie uwzględnia indywidualnych cech osoby wyprowadzającej psa. W ocenie Sądu pełnoletniość nie jest kryterium adekwatnym dla generalnego dopuszczenia (odpowiednio – zakazu) wyprowadzania psów. Brak siły fizycznej i odpowiedniego rozeznania kwestii zapewnienia bezpieczeństwa innych ludzi w związku z utrzymywaniem zwierzęcia dużego lub agresywnego – które, jak się wydaje, legły u podstaw tak sformułowanego obowiązku – może również cechować osoby pełnoletnie. I odwrotnie – niezbędną sprawnością i przezornością może wykazywać się np. osoba 16- lub 17-letnia. W konsekwencji nałożony obowiązek uznać należało za nieproporcjonalny (por. wyrok WSA z 16.01.2020 r., II SA/Kr 1271/19, CBOSA). Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę, tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Na taki cel Gmina wskazała również w odpowiedzi na skargę. W ocenie Sądu - po wyeliminowaniu wadliwych zapisów -zaskarżony przepis nie stanowi zagrożenia dla zasady proporcjonalności, ani nie prowadzi do niehumanitarnych działań, jak również nie stanowi nadmiernego ograniczenia praw właścicieli psów. Dlatego, uznając przepis za wadliwy w części, Sąd stwierdził jego nieważność tylko w części, a w pozostałym zakresie skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił.

3. Sąd stwierdził też nieważność § 21 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, który stanowił, że zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, a w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. W kwestii tego zarzutu należy wskazać, że na podstawie art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020, poz. 638) zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację

właściciela lub opiekuna. Dodatkowo prawodawca lokalny posłużył się określeniem "miejsc mało uczęszczanych". Posłużenie się nieprecyzyjnym pojęciem (miejsc mało uczęszczanych) sprawia, że ustanowione w tym przepisie uprawnienie może być różnie interpretowane, albowiem nie jest wystarczająco jasno skonkretyzowane. W potocznym rozumieniu takim miejscem może być np. las, a przecież puszczania psów luzem w lesie zabrania art. 30 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały Dz.U. z 2000 r. nr 56, poz. 679, aktualnie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1463 z późn. zm.). Z opisanych przyczyn w § 21 ust. 2 pkt 2 Uchwały dokonano modyfikacji art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt i to przy użyciu nieprecyzyjnego pojęcia "miejsc mało uczęszczanych". Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji, co uzasadniało stwierdzenie nieważności § 21 ust. 2 pkt 2 załącznika do zaskarżonej uchwały.

4. W ocenie Sądu na stwierdzenie nieważności zasługiwał również § 21 ust. 3 lit. b Regulaminu zakazujący wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp., jak też z wyłączeniem osób niewidomych, korzystających z pomocy psów-przewodników. Wyznaczony przez organ prawotwórczy obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej prowadzi do skutków prawnych nie do przyjęcia w państwie prawnym, gdyż narusza wolność własności i pośrednio wolność poruszania się osób, którym towarzyszą psy i inne zwierzęta domowe w stopniu przekraczającym wymogi zasady proporcjonalności przez zastosowanie zakazu wobec wszystkich obiektów użyteczności publicznej, z "wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak lecznice, wystawy itp." Sformułowane wyłączenia (przedmiotowe i podmiotowe) są za wąskie i nieprecyzyjne. Pozostają nadto w sprzeczności z obowiązującymi regulacjami ustawowymi. Poglębione uzasadnienie w tym zakresie przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w prawomocnym wyroku z dnia 05 grudnia 2019 r. sygn. II SA/Kr 872/19, które Sąd w składzie sprawę niniejszą rozpoznającym przyjmuje za swoje. Zaskarżony przepis § 21 ust. 3 lit. b Regulaminu pomija bowiem inne osoby o specjalnych potrzebach, takie jak m.in. wymienione w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz

zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426) wskazane w kontekście psów asystujących, tj. odpowiednio wyszkolonych i specjalnie oznaczonych psów, w szczególności psa przewodnika osoby (...) niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, czy też osoby z psami służbowymi. Mając na uwadze treści upoważnienia ustawowego trzeba stwierdzić, że prawodawca lokalny z pojęciem terenów wspólnego użytku dla potrzeb kontrolowanego przepisu utożsamiał obiekty użyteczności publicznej. Chcąc zdekodować to pojęcie należy przyjąć, że w tym szerszym zakresowo pojęciu mieszczą się także budynki użyteczności publicznej. Przepisy w zasadzie nie definiują, tego czym jest miejsce publiczne, miejsce użyteczności publicznej, miejsce użytku publicznego. Zajmuje się tym doktryna i orzecznictwo. Przepisy prawa zawierają jednak definicję budynku użyteczności publicznej dla potrzeb Prawa budowlanego. Zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2019, poz. 1065), za budynek taki uważa się budynek przeznaczony dla administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym lub wodnym, poczty lub telekomunikacji oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji. Za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy i socjalny. W związku z powyższym należy uznać, że przy wszelkich wątpliwościach o zaliczeniu danego obiektu do kategorii użyteczności publicznej decyduje w pierwszej kolejności zaspokajanie zbiorowych i powszechnych, a nie indywidualnych lub grupowych potrzeb społecznych. Z kolei za gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej uznaje się np. boiska, hale sportowe, lodowiska, sale gimnastyczne, stadiony, kąpieliska, drogi, tereny rekreacyjne, parki i obszary zieleni miejskiej. A zatem z treści kontrolowanego przepisu wynika obowiązek niewprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak lecznice, wystawy itp. - na przykład, co podkreśla Sąd, na teren dworca autobusowego, czy na teren dworca kolejowego - co w rzeczywistości w sposób sprzeczny z prawem uniemożliwia przemieszczenie się posiadacza psa wraz z psem lub innym zwierzęciem na terenie gminy i poza teren

gminy przy wykorzystaniu środków komunikacji publicznej. Odpowiednio to samo dotyczy przykładowo obiektów drogowych, parków i obszarów zieleni miejskiej mieszczących się w pojęciu obiektów użyteczności publicznej, wobec których prawodawca lokalny nie wyważył wartości związanych z wprowadzonym obowiązkiem. Należy również dostrzec, że z treści kontrolowanego przepisu w żaden sposób nie wynika, że prawodawca lokalny zastanawiał się nad pojęciem obiektów użyteczności publicznej pod kątem tego, w jaki sposób charakter, kategoria danego terenu może także pozytywnie lub negatywnie determinować przedmiotowe dla Regulaminu obowiązki właścicieli i posiadaczy zwierząt użytku, skoro generalnie wskazuje wszystkie obiekty użyteczności publicznej z ułomnymi w świetle prawa wyjątkami, o czym była mowa wyżej. Zaakcentować trzeba, że Sąd nie wyklucza sformułowania w tym zakresie zakazu na podstawie istniejącego upoważnienia ustawowego, ale taki zakaz powinien być zweryfikowany wobec danego rodzaju obiektów użyteczności publicznej wymogami konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zastosowane wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe tylko pozorują wyważanie przez organ prawotwórczy wskazanych tam wartości.

5. Za zasadny Sąd uznał również zarzut dotyczący wadliwości § 21 ust. 3 lit. c Regulaminu. W ocenie Sądu również przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych "na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych przepisów" stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w powołanym przepisie ustawy. Rozumienie zacytowanego przepisu ustawowego powinno być bowiem takie, że na jego podstawie rada może nakładać konkretne obowiązki (nakazy/zakazy) na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie Sądu, wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wprowadzania zwierząt na dane tereny jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt domowych. Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów, jak przyjęte przez Radę Gminy Wilczyn. Nadto Sąd wskazuje, że do omawianego

Regulaminu nie można wprowadzać regulacji dotyczących zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Zasady i tryb korzystania z takich obiektów rada winna – o ile zajdzie taka potrzeba – uregulować w osobnej uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 21 ust. 3 lit. c załącznika do zaskarżonej uchwały.

Podkreślić trzeba też, że stanowisko Sądu w zakresie wadliwości § 21 ust. 3 lit. b i lit. c Regulaminu, było przedmiotem oceny NSA, który w tożsamym stanie faktycznym oddalił skargę kasacyjną gminy, kwestionującej zasadność stwierdzenia nieważności przepisów o brzmieniu tożsamym z brzmieniem § 21 ust. 3 lit. b i c załącznika do zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z 26 lutego 2015 r. sygn. II OSK 2439/14).

6. W ocenie Sądu Rada Gminy nie była również upoważniona do wprowadzenia w Regulaminie utrzymania czystości zasad postępowania z padliną zwierząt poprzez wskazanie w § 22 zaskarżonego Regulaminu, że padlinę zwierząt należy usuwać niezwłocznie, poprzez przekazanie jej firmie prowadzącej działalność w zakresie odbioru i utylizacji padłych zwierząt i ich części. Problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. Dla przykładu z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019, poz. 1239) wynika obowiązek właściciela nieruchomości do usunięcia padłych zwierząt z nieruchomości. Brzmienie tego przepisu pozostaje niezmiennie od 2009 r., a więc przepis ten obowiązywał w takim samym kształcie w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały. Jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.c.p.g. zadaniem gminy jest zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych, a ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.p.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Na uwadze również należy mieć, że z art. 5 ust. 4 u.c.p.g. wynika obowiązek zarządcy drogi do utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych, w którym to pojęciu mieści się, jak można wywodzić, również usuwanie zwłok padłych zwierząt (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 27 listopada 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 646/14 oraz z dnia 7 października 2015 r.

sygn. akt IV SA/Po 576/15, a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podkreślić należy, że jakkolwiek Sąd dostrzega argumentację i determinację Wójta przekonującą o zasadności umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na wcześniejsze uchylenie zaskarżonych przepisów Regulaminu, to jednak Sąd za zasadne uznał stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów, w tym zakresie w jakim skarga została uznana przez Sąd za zasadną. Stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione o ile jej uchylone przepisy można nadal zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawa następuje dopiero w sytuacji, gdy nie może być on zastosowany. Na podstawie art. 10 ust. 2a u.c.p.g. kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie podlega karze grzywny. Zaskarżone przez Prokuratora przepisy stanowiły zatem jeden z elementów normy prawnej nakazującej organom egzekwować kary z popełnione wykroczenia

Mając zatem na uwadze powyższe okoliczności Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność: § 6 lit. c, § 21 ust. 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie słów: "ras dużych i olbrzymich bądź uznanych za agresywne lub" i w zakresie słów: "oraz wyłącznie przez osoby dorosłe", § 21 ust. 2 pkt 2; § 21 ust. 3 lit. b oraz lit. c, § 22, o czym orzeczono w pkt. 1 sentencji wyroku.

W pozostałej części - opisanej w uzasadnieniu - Sąd skargę oddalił na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono w pkt. 2 sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Laporowska
st. sekretarz sądowy