



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 listopada 2021 r.

Poz. 5368

WYROK NR II SA/WR 55/21
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 czerwca 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie
na uchwałę Rady Miejskiej w Wąsoszu
z dnia 15 lipca 2020 r. nr XXIII/150/20
w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz

I. stwierdza nieważność § 14, § 16 i § 17 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Głogowie wniósł skargę na uchwałę nr XXIII/150/20 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.). Po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze, Rada Miejska Wąsosza uchwaliła, między innymi, w załączniku do uchwały regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wąsosz. Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zaskarżył uchwałę nr XXIII/150/20 z dnia 15 lipca 2020 r. Rady Miejskiej Wąsosza w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach w części dotyczącej § 14 oraz 18-19 uchwały. Zaskarżonej uchwale zarzucił, iż została wydana 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 § 14 ust. 1 za-skarżonej 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, 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 § 14 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, 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 §14 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 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 § 14 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. Art. 7, 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 w §14 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, 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 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 §16-217 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. Na podstawie art. 14 § 1 p.p.s.a. skarga wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Na uzasadnienie wskazał, że Rada Miejska Gminy Wąsosz uchwałą nr XXIII/150/20z dnia 15 lipca 2020 r. uchwaliła regulamin utrzymania czystości porządku na terenie Gminy Wąsosz. W §14 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 § 16-17 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. Reguluje ona bowiem prawa i obowiązki osób zamieszkujących na terenie Rady Miejskiej Wąsosz poprzez nałożenie obowiązków na właścicieli psów i innych zwierząt. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Stwierdza się, że treść uchwały skierowana jest do szerszego grona odbiorców i reguluje sytuacje powtarzające się, a nie jednorazowe. Analiza treści aktu w prowadzi do wniosku, iż § 14 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 podkreśla, 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 puszczania 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 puszczane luzem. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu nie może umknąć również jeszcze jedna kwestia, a mianowicie 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 przypadku § 14 pkt. 1 uchwały Rady Miejskiej Wąsosz 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 §14 ust. 2 uchwały prowadzi do wniosku, że katalog sytuacji objętych nakazem ma charakter otwarty i dotyczy może również nieruchomości prywatnych. W tym miejscu skarga przytacza 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 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). Odnosząc się do czwartego z postawionych zarzutów strona wskazuje, że zakaz szczucia psów został już uregulowany w art. 108 k. w., zakazującym szczucia psów, jak również 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 zauważyć należy, że kwestia dotycząca obowiązku sprzątania zanieczyszczeń została w sposób wyczerpujący uregulowana w art. 145 k.w. 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 iż 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 2020 r., IV SA 488/20). Odnosząc się do ostatniego z poniesionych zarzutów, stwierdza się, 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). Mając na względzie powyższe okoliczności 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 konieczne jest stwierdzenie jej nieważności w całości. Ze względu na wskazane okoliczności Prokurator wnosi się jak na wstępie.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wąsosza, na pod-stawie 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 w dniu 4 stycznia 2021 r. do Rady Miejskiej Wąsosza wpłynęła skarga Prokuratury Rejonowej w Głogowie, na uchwałę nr XXIII/150/20 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminach w części dotyczącej § 14 oraz § 18-19 uchwały. W pierwszej kolejności organ wskazuje, że skarżąca nie zwróciła uwagi i nie uwzględniła w skardze podjęcia przez Radę Miejską Wąsosza uchwały nr XXIV/159/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/150/20 z dnia 15 lipca 2020 r. w której rada dokonała zmiany § 14 uchwały. Zgodnie z tą uchwałą § 14 otrzymał następujące brzmienie: „1 wprowadzanie psa w miejsca przeznaczone do użytku wspólnego jest możliwe po spełnieniu następujących warunków: 1) właściciel lub opiekun psa jest w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem; 2) prowadzenie psa na smyczy na obszarach zabudowanych, a psów ras uznanych za agresywne oraz zachowujących się agresywnie zawsze na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe; 3) zanieczyszczenia, pozostawione przez zwierzęta podczas wyprowadzania ich poza obręb nieruchomości właściciela, są natychmiast usuwane przez właściciela zwierzęcia, 4) zwolnienie psa z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach niezabudowanych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem”. We wprowadzonej zmianie, która weszła w życie z dniem 25 września 2020 r. Rada Miejska uwzględniła zachowanie wyłącznie w miejscach przeznaczonych do użytku wspólnego, prowadzenie na smyczy i w kagańcach psów z rozróżnieniem cech osobniczych, a także możliwość zwolnienia psa z uwięzi w określonych warunkach. Uchwała Rady Miejskiej

Wąsosza nr XXIV/159/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/150/20 z dnia 15 lipca 2020 r. nie została zaskarżona. Strona przeciwna zwraca także uwagę, że w sentencji skargi skarżąca wskazuje na zaskarżenie, oprócz § 14 również § 18-19 uchwały; tymczasem w uzasadnieniu skargi zarzuty dotyczą § 16-17 i odnoszą się wyłącznie do deratyzacji. Rada podziela pogląd, że realizacja przez Radę Miejską obowiązku wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania może nastąpić z pominięciem wskazań podmiotowych, tj. właściciela nieruchomości.

Wobec powyższego wnosi się o umorzenie postępowania. Z ostrożności procesowej wnosi się o nie unieważnianie uchwały nr XXIII/150/20 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wąsosz, 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 uchwale określono, między innymi, w rozdziale 8. Regulaminu obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym między innymi w § 14 ust. 1 uchwalono, że 1) właściciel lub opiekun psa jest w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem; 2) prowadzenie psa na smyczy na obszarach zabudowanych, a psów ras uznanych za agresywne oraz zachowujących się agresywnie zawsze na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe; 3) zanieczyszczenia, pozostawione przez zwierzęta podczas wyprowadzania ich poza obręb nieruchomości właściciela, są natychmiast usuwane przez właściciela zwierzęcia, 4) zwolnienie psa z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach niezabudowanych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem. Z kolei w § 16 ust. 1 uchwały zobowiązano właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi do przeprowadzania deratyzacji na terenie nieruchomości. 2. Obowiązek przeprowadzenia deratyzacji dotyczy również prowadzących gospodarstwa rolne związane z hodowlą zwierząt gospodarskich. W § 17 określono, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni, stwarzającej zagrożenie sanitarne, właściciele nieruchomości nie wymienionych w § 18 zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji. § 18. Obowiązkowa deratyzacja musi być przeprowadzana raz w roku w terminie do 30 kwietnia

Natomiast rozdział 11. Regulaminu dotyczy wymagań dotyczących kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych. W § 19 określono, że kompostownik powinien spełniać wymagania określone odrębnymi przepisami § 36 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). 2. Do przydomowych kompostowników przeznaczonych do selektywnej zbiórki bioodpadów nie można wrzucać: 1) odpadów innych aniżeli bioodpady i odpady zielone, 2) grubych gałęzi drzew i krzewów, ziemi, kamieni. 3. Zwalnia się właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi gromadzących bioodpady w przydomowym kompostowniku z obowiązku posiadania pojemnika na bioodpady.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

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 Wąsosz z dnia 15 lipca 2020 r. nr XXIII/150/20 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 zakreślonego 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 "rudymenatnych 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 "rudymenatnych 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 jednoznaczne 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 należy stwierdzić, że postanowienia skarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych

wymogów będzie, co do zasady, skutkować nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, CBOSA). Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Należy podkreślić, że wyliczenie z art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, CBOSA). W pierwszym rzędzie należy bowiem zgodzić się ze stroną skarżącą, że zapisy uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu.

Dalej trzeba powiedzieć, że nieprawidłowy jest zapis § 14 ust. 1 Regulaminu normujący obowiązek właścicieli psów wyprowadzania ich na uwięzi i z kagańcem. W tym zakresie sąd podziela pogląd zawarty w skardze, że w tym zakresie doszło do przekroczenia przez radę 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 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). Dalej trzeba zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1998 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2021.573 t.j.) osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Dalej trzeba powiedzieć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż 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. Zwykle 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 zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do katarycznego 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 2012 r., II OSK 1492/12, z 27 czerwca 2017 r., 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 2020 r., 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 re-habilitacji 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).

Podziela także sąd pogląd, zaprezentowany w skardze, że organ stanowiący gminy przekroczył delegację ustawową w zakresie § 14 ust. 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. (Dz. U.2020.638 t.j. z dnia 2020.04.09). Ten akt normatywny rangi ustawowej zawiera bowiem całkowitą regulację w tym zakresie stanowiąc (miedzy 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. Podobnie należy ocenić kwestię uregulowaną w § 14 ust. 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 zetem idzie niedopuszczalny, art. 7, 31 ust. 3, 94 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ust. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; a nadto 108 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.), który stanowi, że „kto szczuje psem człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Jeśli chodzi o unormowania zawarte w § 14 ust. 4 aktu nakładające na właścicieli zwierząt domowych (psów) natychmiastowe usuwanie zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta, to zarzut prokuratora wskazuje na naruszenie tą częścią uchwały 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. Podzielając nieuprawnione powtórzenie przez organ stanowiący gminy unormowań kodeksowych (aktu wyższego rzędu) godzi się także dodać, że jak wskazał WSA w Gdańsku, np. wyroku z 15 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Gd 435/19, (CBOSA) i który to pogląd sąd całkowicie podziela,

„treść art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. wskazuje, że rada gminy ma kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, więc wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc niebędących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego i jako takie są nieważne. Omawiany przepis nie różnicuje terenów objętych nakazem na miejsca publiczne i inne. Nadto przyjęte unormowanie pozbawione jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat. W sposób niedookreślony określają obowiązek adresata normy, przy użyciu pojęcia "zanieczyszczeń". Oczywistym jest, że poprzez nieczystości pozostawione przez zwierzęta rozumieć można zarówno nieczystości stałe, jak i płynne, a ponadto nieczystości (zanieczyszczenia) pochodzenia nie tylko fizjologicznego, ale i każdego innego. Przy tak pojemnym sformułowaniu trudno wymagać od właściciela zwierzęcia, by usuwał on każde "zanieczyszczenie" pozostawione przez zwierzę – np. odchody płynne, fragmenty sierści, zawleczone resztki pokarmu. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy źródłowej upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, regulacje w tym zakresie nie mogą zatem przyjmować formy ogólnikowej i nieprecyzyjnej”.

Ostatni zarzut prokuratora dotyczy unormowań zawartych w § 16 i 17 uchwały (błędnie w petitum skargi określonej jako § 18 i 19). Skarga podnosi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości..., poprzez zobowiązanie do deratyzacji właścicieli nieruchomości, domów jedno i wielorodzinnych, a także części gospodarstw domowych. 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 i terminów jej przeprowadzania na jakich występuje w gminie konieczność prowadzenia deratyzacji. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości jest zatem naruszeniem (przekroczeniem) upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, w związku z czym należało stwierdzić nieważność § 16 i 17 regulaminu. Tym samym materia, do której odnoszą się § 16 i 17 kwestionowanego aktu prawa miejscowego, została już uregulowana przez prawodawcę w akcie wyższego rzędu – ustawie (i to w sposób odmienny), co stanowi naruszenie delegacji ustawowej oraz § 118 w związku z § 143 rozporządzenia, zatem nie może być uznana za zgodną z prawem.

Reasumując, sąd uwzględnił skargę w znacznej części, stosownie do treści przepisu art. 147 § 1 ppsa. W pozostałym zakresie skarga została oddalona, bowiem nie podzielił sąd zarzutów w zakresie § 18 i 19 regulaminu. Wprawdzie, prawdopodobnie, o czym była mowa wcześniej, zaskarżenie w tym zakresie należy uznać (z dużym prawdopodobieństwem) za pomyłkowe, jednakże skoro skargi odnośnie do tych unormowań nie cofnięto, to obowiązkiem sądu było orzec i w tym zakresie.

W związku z wnioskiem odpowiedzi na skargę, aby umorzyć postępowanie trzeba powiedzieć, że eliminacja części kwestionowanej uchwały z obrotu prawnego (tu: uchwała z dnia 15 lipca 2020 r. nr XXIII/150/20 Rady Miejskiej Wąsosza, uchwałą z dnia 31 sierpnia 2020 nr XXIII/159/20 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/150/20 Rady Miejskiej Wąsosza z dnia 15 lipca 2020 r.) nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania i merytorycznej oceny skarżonej uchwały. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały nie oznacza braku podstaw do dokonywania jej kontroli pod względem zgodności z prawem. Uchwała obowiązywała przez określony czas i mogła w czasie jej obowiązywania wywierać skutki prawne.

Ze wskazanych względów należało orzec jak na wstępie.