



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 października 2023 r.

Poz. 5379

WYROK NR II SA/WR 812/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 czerwca 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa
z dnia 5 sierpnia 2016 r. nr XXV/170/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jerzmanowa

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 4, § 6 ust. 2 oraz § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokuratur Rejonowy w Głogowie skargą z dnia 10 października 2022 r. zaskarżył uchwałę nr XXV/170/216 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 5 sierpnia 2016 r. w części dotyczącej § 1 uchwały w zakresie § 6 ust. 1 pkt 4,5, ust. 2 oraz § 8 ust. 1 Regulaminu utrzymania i czystości na terenie Gminy Jerzmanowa zarzucając wydanie uchwały z rażącym naruszeniem prawa.

Skarżący sprecyzował, że naruszenia dotyczą:

- art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na wprowadzeniu w § 6 ust. 1 pkt 4 zaskarżonego regulaminu obowiązku wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe wyposażenia psów wyprowadzanych poza teren nieruchomości w obrozę i wyprowadzanych na uwięzi, zaś w przypadku psów rasy uznanej za agresywne w kaganiec i obrozę - 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. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez § 6 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały polegający 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 oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na ograniczeniu zakazu w § 6 ust. 2 pkt 1 zd. 1 Regulaminu zaskarżonej uchwały tylko do osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników, w sytuacji gdy skarżony zapis stanowi uregulowanie o bardziej restrykcyjnym charakterze aniżeli art. 20a ust. 1 w zw. art. 2 ust. 11 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym prawo wstępu do budynków użyteczności publicznej przysługuje psu asystującemu, który jest przeznaczony do pomocy nie tylko osobie niewidomej, ale również innym osobom niepełnosprawnym.

- art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach polegającym na wprowadzeniu w § 6 ust. 2 pkt 3 Regulaminu zaskarżonej uchwały zakazu wprowadzania psów na teren placów zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk, ogrodów przedszkolnych oraz cmentarzy, w sytuacji gdy skarżony zapis stanowi uregulowanie o bardziej restrykcyjnym charakterze, aniżeli art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

- art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu i porządku w gminach poprzez § 6 ust. 3 Regulaminu zaskarżonej uchwały polegającego na przekroczeniu delegacji ustawowej i nałożeniu zakazu porzucania zwierząt, w sytuacji gdy czyn ten stanowi przestępstwo z art. 35 ust.1a w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o ochronie zwierząt i traktuje porzucenie zwierzęcia jako formę znęcania się nad nim.

- art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 § 8 ust. 1 Regulaminu zaskarżonej uchwały obowiązku po stronie właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości, w sytuacji gdy dokonanie deratyzacji, jak również wskazanie obszarów deratyzacji należy do zadań własnych gminy, a ta nie jest uprawniona do nałożenia takiego obowiązku na właściciela nieruchomości lub gospodarstwa rolnego skutkiem czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej.

Rozwijając skargę i uzasadniając poszczególne zarzuty Prokurator wskazał, że § 6 ust. 1 pkt 4 Regulaminu jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności i humanitaryzmu w zakresie w jakim nakłada na właścicieli bezwzględny obowiązek trzymania psa na uwięzi oraz w kagańcu, nie uwzględniając jego cech osobniczych, wieku, czy stanu zdrowia. 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 w/w normę należy rozpatrywać jako regulację niehumanitarną także względem psów sprawnych, albowiem zaskarżony przepis wyklucza możliwość zwolnienia z uwięzi psa celem umożliwienia mu „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 u.c.p.g., 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. 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. 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 analizowanym przypadku uchwała Rady Gminy Jerzmanowa jest niezgodna 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.

Odnosnie drugiego zarzutu Prokurator wyjaśnił, 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 powyższej 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.

Uzasadniając zarzut względem regulacji Regulaminu uchylającej zakaz wyprowadzania psów na teren obiektów użyteczności publicznej tylko w odniesieniu do psów asystujących osobom niewidomych skarżący wskazał, że ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej (art. 20a ust. 1 w związku z art. 2 pkt 11) określa do jakich budynków osobie niepełnosprawnej korzystającej z psa asystującego przysługuje prawo wstępu, a jednocześnie oprócz osób niewidomych wskazuje osoby o innych niepełnosprawnościach (osoby niedowidzące, osoby o ograniczonej sprawności ruchowej). Z tego względu nastąpiło przekroczenie delegacji ustawowej ponieważ prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej ma każdy pies asystujący osobie niepełnosprawnej, a nie tylko osoby niewidomej.

Z kolei objęcie zakazem wstępu na tereny placów zabaw, piaskownic, kąpielisk, boisk, ogrodów przedszkolnych, cmentarzy wszystkich psów jest sprzeczne z art. 20 ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, ponieważ ustawa określa tereny na jakie osoba niepełnosprawna korzystająca z psa asystującego ma prawo wstępu, zaś pojęcie obiektów użyteczności publicznej w świetle ustawy ma charakter otwarty. Plac zabaw, piaskownice, cmentarze to obiekty użyteczności publicznej, a wprowadzony zakaz dyskryminuje osoby niepełnosprawne, gdyż eliminuje je z życia rodzinnego i społecznego.

Następnie skarżący stwierdził, że obowiązek deratyzacji należy do zadań własnych gminy, zaś art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o u.c.p.g. nie statuuje po stronie Rady Gminy uprawnienia do przeniesienia tego zadania na inny podmiot. Zaprezentowane stanowisko skarżący wsparł wskazanymi w treści skargi wyrokami sądów administracyjnych.

Skarżący zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Jerzmanowa wniosł o: 1) umorzenie postępowania w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1 pkt 4 i 5 ze względu na ich eliminację z obrotu prawnego na mocy uchwały nr LIX/421/2022 z dnia 23 listopada 2022 r., 2) oddalenia skargi w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 6 ust. 2 i § 8 ust. 1 uchwały ponieważ kwestionowane regulacje zostały uchylone na mocy uchwały nr XXVI/185/2016 z dnia 19 września 2016 r. (uchyliła § 6 ust. 2) oraz uchwały nr XXXVII/275/2021 z dnia

24 marca 2021 r. (zmieniła § 8), co sprawia, że w dacie złożenia skargi zaskarżone przepisy nie obowiązywały, 3) przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność przedstawiciela organu, 4) nieobciążanie organu kosztami postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego - o czym stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej ucpg) - Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jerzmanowa.

W przypadku uwzględnienia skargi Sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. nakazuje Sądowi rozstrzygać w granicach danej sprawy, a Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi.

Skargę wniósł prokurator (asesor prokuratury), któremu art. 8 § 1 p.p.s.a. udziela kompetencji do wniesienia skargi, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują prokuratorowi prawa strony.

Sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została bezpośrednio 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 naruszeń istotnych. Wynika to z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej usg.) zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

W konsekwencji, wnioskując na zasadzie przeciwności, skoro nieistotne naruszenie prawa nie powoduje nieważności, to nieważnością skutkuje naruszenie prawa w stopniu istotnym.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 usg. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Adaptując poczynione uwagi do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przepisy zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i nie mogą być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS).

Sąd uznał trafność zarzutu skargi dotyczącego zapisów zamieszczonych w § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, którymi wprowadzono obowiązek dotyczący wyprowadzenia psów poza teren nieruchomości w obroży i na uwięzi, a w przypadku ras uznawanych za agresywne w obroży i kagańcu. Wskazane zapisy muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg. ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy o ochronie zwierząt). Sąd podziela utrwalone w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz

wyprowadzania psów na uwięzi w obroży/smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (wyrok NSA z 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 808/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 marca 2023 r. sygn. akt II SA/Wr 813/22). Stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na uwięzi w obroży, ale zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 618/14). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 kodeksu wykroczeń).

Dlatego w ocenie Sądu, w świetle powyższych uwag, z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały nakazującego w istocie wyprowadzenie każdego psa na uwięzi. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi związanego z § 6 ust. 1 pkt 5 Regulaminu zobowiązującego właścicieli zwierząt domowych do usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta w obiektach i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności chodnikach, jezdniach, terenach zielonych, klatkach schodowych. Zakwestionowane unormowanie, odnoszące się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie m. in. usuwania zanieczyszczeń nie pozostaje w sprzeczności z unormowaniami, zawartymi w art. 145 kodeksu wykroczeń, który stanowi, że „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”. Kwestionowany przepis obliuguje do pozbycia się nieczystości, spowodowanych przez utrzymywane zwierzę, a nie odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawno-karnej osoby opiekującej się tym zwierzęciem. Reasumując, takie unormowanie ani nie powieła, ani nie modyfikuje zapisów kodeksu wykroczeń. Zatem zapis uchwały regulaminu reguluje kwestię odmienną – nie penalizuje zachowania właściciela zwierzęcia lecz nakłada na niego obowiązek usunięcia skutków zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta.

Kwestionowany przez skarżącego § 6 ust. 2 Regulaminu dotyczy wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej, na wskazane tereny użyteczności publicznej oraz zakazuje porzucania zwierząt.

Sąd podziela stanowisko skarżącego co do istotnej ułomności tej regulacji.

Wyznaczony przez organ gminy obowiązek niewprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej prowadzi do skutków prawnych nie do przyjęcia w państwie prawnym, gdyż narusza prawo 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. Pogłębione uzasadnienia w tym zakresie przedstawiły już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w prawomocnym wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. II SA/Kr 872/19, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w prawomocnym wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. IV

SA/Po 1248/20, które Sąd w składzie sprawę niniejszą rozpoznającym całkowicie podziela i przyjmuje za swoje. Zaskarżony przepis § 6 ust. 2 pkt 1 załącznika do zaskarżonej Uchwały pomija bowiem inne niż osoby niewidome, 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 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 treść 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, 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 urzędnia 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. 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.

Przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych „na tereny placów zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk, ogrodów przedszkolnych oraz cmentarzy” stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w delegacji ustawowej. 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 generalnego 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.

Z kolei zakaz porzucania zwierząt jest wprost wskazany przez art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt i określony jako forma znęcania się na zwierzęciem. W konsekwencji niedopuszczalne i naruszające prawo jest powielenie przez prawodawcę lokalnego przepisu ustawowego, i zamieszczanie tożsamej treści w akcie prawa miejscowego (tak też orzeczono w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 października 2021 r. sygn. II Sa/Kr 910/21).

Przechodząc do zarzutu dotyczącego § 8 ust. 1 uchwały należy wskazać, że gmina ma obowiązek wyznaczania w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Treść regulaminu w tym zakresie wynika z art. 4 ust. 2 ucpg, a w punkcie 8 tej regulacji zawarto bezpośrednio relewantny w sprawie przepis stanowiący, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Z przywołanego przepisu czytelnie wynika, że regulacją Regulaminu, w zakresie deratyzacji, należy obligatoryjnie objąć dwie kwestie. Po pierwsze, Regulamin ma wyznaczyć zasady wyznaczania obszarów obowiązkowej deratyzacji, a więc wskazać tereny, na których deratyzacja musi być przeprowadzona. Po drugie, regulamin ma określać terminy, kiedy przeprowadza się deratyzację.

Trzeba więc przede wszystkim przyjąć, że ustawodawca udziela gminie kompetencji w zakresie przedmiotowym, ponieważ czyni sprawy zwalczania szczurów i innych szkodliwych gryzoni obowiązkowym zadaniem własnym gminy (co wynika z art. 3 ust. 1 ucpg w związku z art. 4 ucpg). Idzie za tym obowiązek gminy realizacji takiego zadania, a w ramach tej realizacji gmina ma wskazać obszary, gdzie deratyzacja jest obowiązkowa, i określić terminy jej przeprowadzenia.

Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg nie sposób jednak wyprowadzić wniosku, jakoby gmina mogła regulować zakres przedmiotowy w odniesieniu do deratyzacji, to znaczy wskazywać podmioty – w realiach sprawy właściciele nieruchomości – którzy powinni podejmować się zwalczania gryzoni. Ustawodawca obciąża tym obowiązkiem gminę, i jest przekroczeniem delegacji ustawowej, działaniem bez podstawy prawnej, przeniesienie tego obowiązku na właściciele nieruchomości. Skład orzekający w pełni podziela stanowisko wyrażone w tym względzie przez Sąd II instancji w wyroku z dnia 13 września 2016 r. (sygn. II OSK 3026/14, CBOIS), który orzekł, że 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.

Tylko na marginesie Sąd chce zaznaczyć, że gdyby ustawodawca przewidział obowiązki właściciele nieruchomości w zakresie deratyzacji, w szczególności dopuścił nałożenie obowiązków w tym zakresie za pomocą regulaminu, to napisaliby tak w tekście ustawy, tak jak uczynił to w przewidując możliwość wprowadzenia w regulaminie obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2a ucpg), czy też przewidując ujęcie w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg).

Jeżeli ustawodawca takiej regulacji nie przewidział w kwestii wskazania podmiotów zobowiązanych do deratyzacji, to nie dysponuje prawodawca lokalny kompetencją do wskazania takich podmiotów w regulaminie. Wobec tego jedynym podmiotem zobowiązanym do realizacji zadań w tym zakresie pozostaje gmina, którą ustawodawca generalnie czyni odpowiedzialną za utrzymanie czystości i porządku w gminie. W tym świetle istotnie narusza prawo Rada poprzez § 8 ust. 1 Regulaminu nakładający na właściciele nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji.

Sąd nie uwzględnił złożonego przez organ w piśmie procesowym wniosku o umorzenie postępowania wobec zmiany kwestionowanych zapisów uchwały poprzez ich uchylenie kolejną uchwałą skutkującej „dokonaniem modyfikacji uchwały we własnym zakresie”. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa powszechnie obowiązujący na obszarze gminy Jerzmanowa, kształtowała stosunki prawne w okresie

jej obowiązywania tj. od dnia wejścia w życie do dnia jej zmiany. 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 zmiany, postępowanie sądownoadministracyjne nie stało się bezprzedmiotowe i nie zaistniały przesłanki do jego umorzenia. Podkreślić też trzeba, 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* (działa na przyszłość), natomiast konsekwencją stwierdzenia nieważności wadliwej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego przez sąd, jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc* (z mocą wsteczną), 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.

Wyżej zaprezentowane rozważania dały podstawę do stwierdzenia nieważności wymienionych w pkt I sentencji wyroku unormowań zaskarżonej uchwały, według art. 147 § 1 p.p.s.a. W pozostałym zakresie (pkt II sentencji wyroku), Sąd skargę oddalił, na podstawie art. 151 p.p.s.a.