



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3913

Sygn. akt II SA/Lu 58/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak (sprawozdawca)

Sędziowie: Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk

Asesor WSA Marcin Małek

po rozpoznaniu w trybie niejawnym w dniu 1 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Komarówka Podlaska

z dnia 30 listopada 2018 r., Nr II/14/2018

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska

**I.** stwierdza nieważność „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Komarówka Podlaska Nr II/14/2018 z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska w części dotyczącej:

1. § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu: „dotyczyć wyłącznie ich nadwozi”;
2. § 4 ust. 2 w zakresie zwrotów: „doraźnych” oraz „związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów”;
3. § 16 ust. 6;

**II.** oddala skargę w pozostałej części.

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

II SA/Lu 58/21

#### Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim na uchwałę Rady Gminy Komarówka Podlaska nr II/14/2018 z dnia 30 listopada 2018 r., w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska.

W złożonej skardze uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie poprzez wprowadzenie rozwiązań stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej, a mianowicie:

1. nałożenie w § 3 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego bezpośrednio po ich powstaniu;

2. postanowienie w § 4 ust. 1 regulaminu, iż uprawnienie do mycia pojazdów dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu;

3. wprowadzenie w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza tak wąsko ujęty zakres delegacji ustawowej;

4. nałożenie w § 16 ust. 4 regulaminu na właścicieli bezwzględno obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu;

5. wprowadzenie w § 16 ust. 6 regulaminu zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze, stosownie do art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

W uzasadnieniu skargi powołując się na liczne orzecznictwo sądów administracyjnych wskazano, że obowiązki oraz zakazy określone w wyżej wymienionych przepisach uchwały zostały nałożone na właścicieli nieruchomości z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Brak jest podstaw prawnych do unormowania w uchwale jako akcie prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uregulowań nie znajdujących umocowania w art. 4 ust. 2 ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wyjaśniając jednocześnie, że zaskarżona uchwała przestała obowiązywać na mocy 3 uchwały Gminy Komarówka Podlaska z dnia 26 listopada 2020 r., nr XVIII/139/2020 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska, a więc przed wniesieniem skargi przez Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim, datowanej na dzień 23 grudnia 2020 r.

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

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15 z z 4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374, ze zm.; dalej jako: ustawa Covid-19), gdyż rozpoznanie sprawy było konieczne, z uwagi na istniejącą sytuację epidemiczną przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących, i nie było możliwości przeprowadzenia rozprawy z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Skarga uzasadniona jest jedynie w części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako: „p.p.s.a.”) stanowi, że 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 (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej jako: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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. W konsekwencji będzie chodziło więc również o sprzeczność z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać – a tym bardziej modyfikować - przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi z kolei, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższych regulacji wynika, że gmina ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w zw. z § 115 ZTP, z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Końcowo jeszcze raz należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały organu samorządu gminnego jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa. Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy stanowią więc tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii ciężkich i rażących naruszeń.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały Rady Gminy Komarówka Podlaska nr II/14/2018 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Komarówka Podlaska (dalej jako: „uchwała” lub „regulamin”) stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej jako: „u.c.p.g.” lub „ustawa”).

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 wydany na podstawie art. 4 ust. 1 u.c.p.g. określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisem art. 4 ust. 2.

W rozpoznawanej sprawie uchwałę zaskarżono w części, postawione w skardze zarzuty dotyczą jedynie niektórych postanowień zawartych w uchwale. Jak wskazano już wyżej skarga uzasadniona jest jedynie w części, albowiem nie można w pełni podzielić wszystkich zawartych w niej zarzutów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi wskazać należy, co następuje:

Sąd uwzględniając skargę w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu istotnego naruszenia art. 4 ust. 2 ustawy poprzez wprowadzenie regulacji w § 4 ust. 1 regulaminu, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może dotyczyć wyłącznie ich nadwozi i odbywać się tylko na terenie

nieruchomości nie służącej do użytku publicznego pod warunkiem stosowania środków ulegających biodegradacji, a powstające ścieki należy odprowadzać do kanalizacji lub zbiorników bezodpływowych.

W ocenie Sądu ograniczenie możliwości mycia samochodu jedynie do nadwozia pojazdu zawęża delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który reguluje wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Jest także w praktyce nierealne, gdyż mycie zderzaków, czy niżej położonych części karoserii oznacza mycie kół czy podwozia. Zatem zapis ten wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność zakwestionowanej regulacji w zakresie zwrotu „dotyczy wyłącznie ich nadwozi”.

W odniesieniu zaś do zarzutu naruszenia § 4 ust. 2 regulaminu, zgodnie, z którym dopuszcza się prowadzenie doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów na terenie nieruchomości pod warunkiem, że nie będą powodować zanieczyszczenia środowiska oraz uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, to Sąd stwierdził, że zarzut ten jest częściowo zasadny. Powyższe uregulowanie, nie znajduje bowiem upoważnienia ustawowego, a nadto ogranicza prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiąc w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach w zakresie napraw określanym jako: „doraźne” oraz „związane z bieżącą eksploatacją”.

Mając na uwadze treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d, stwierdzić należy, że wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego jedynie w części mieszczą się w treści w/w zapisów Regulaminu, które wynikają z ogólnej normy niezanieczyszczenia środowiska, co z kolei jest zgodne z aksjologią omawianego upoważnienia ustawowego i całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku.

W odniesieniu zatem do zarzutu przekroczenia delegacji ustawowej poprzez treść regulacji zawartej w § 4 ust. 2 regulaminu, Sąd podziela stanowisko skarżącego, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo. Istoty tej wadliwości Sąd upatruje przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości dokonywania napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie do doraźnych napraw, związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów. Stwierdzić przy tym należy, że są to pojęcia nieostre, niedookreślone i jako takie nie mogą mieć charakteru normatywnego. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku.

Co więcej, posłużenie się w regulaminie ww. pojęciami, także stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takim pojęciem może rodzić problemy interpretacyjne, przy stosowaniu omawianego § 4 ust. 2 regulaminu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., upoważniał do określenia w regulaminie zasad i wymagań w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Jak trafnie wskazuje się w utrwalonym już w tym przedmiocie orzecznictwie organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do doraźnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20; wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19, a także wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, wszystkie wymienione orzeczenia są dostępne w CBOSA).

Powyższe uregulowanie, nie znajduje upoważnienia ustawowego, a nadto ogranicza prawo własności oraz zakres korzystania z nieruchomości, stanowiąc w sposób niejasny i nieprecyzyjny o dozwolonych zachowaniach. Nie budzi zatem wątpliwości, że regulamin miejscowy we wskazanym zakresie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Z powyższych względów należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 2 regulaminu, w zakresie zwrotów: „doraźnych” oraz „związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w regulaminie określa się obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Norma prawna zawarta w tym przepisie ma charakter generalny i abstrakcyjny. Celem podjęcia uchwały w sprawie regulaminu jest szczegółowe określenie zasad i wymagań w zakresie unormowanym ustawą o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy.

Dokonując analizy § 16 ust. 6 regulaminu, w którym stwierdzono, że w przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości zakazuje się wprowadzania psów lub innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, Sąd stwierdził, że zapis ten również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Sąd w składzie rozstrzygającym niniejszą sprawę, podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1248/20, w którym wskazano, że: „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 w stopniu przekraczającym wymogi zasady proporcjonalności przez zastosowanie zakazu wobec wszystkich obiektów użyteczności publicznej.”

Co prawda, w treści § 16 ust. 6 regulaminu określono kryterium „zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości”, po spełnieniu którego zakazuje się wprowadzania psów i innych zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, jednak wspomniane kryterium stanowi nieuprawnione ograniczenie nie tylko wspomnianej wyżej wolności własności ale przede wszystkim wolności poruszania się, zwłaszcza w kontekście osób niepełnosprawnych.

Należy zwrócić bowiem uwagę, że zaskarżony przepis § 16 ust. 6 regulaminu pomija nie tylko osoby niewidome, ale także 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. Dokonując próby zdekodowania tego pojęcia należy przyjąć, że w tym szerszym zakresie 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 również budynek biurowy i socjalny.

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 w przypadku zastosowania odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości. Taka konstrukcja przepisu prowadzi do sytuacji, w której, np. wprowadzenie psa lub innego zwierzęcia na teren dworca autobusowego, czy na teren dworca kolejowego - co należy podkreślić, 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 wważył wartości związanych z wprowadzonym obowiązkiem.

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. Na podstawie omawianego przepisu ustawowego, 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. Natomiast przyjęcie całkowitego zakazu wprowadzania psów i zwierząt domowych w przypadku odpowiedniego oznakowania nieruchomości przez właściciela nieruchomości stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w delegacji ustawowej.

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.

W konsekwencji, wskutek stwierdzonych wadliwości, należało stwierdzić nieważność § 16 ust. 3 regulaminu.

W zakresie pozostałych zarzutów Sąd oddalił skargę.

W pierwszej kolejności, Sąd wskazuje, że niezasadny okazał się zarzut skarżącego wskazujący na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c dotyczącego przekroczenia uprawnień ustawowych przez prawodawcę lokalnego poprzez wskazanie w § 3 regulaminu, że właściciele nieruchomości są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń bezpośrednio po ich powstaniu z części nieruchomości służących do użytku publicznego w miejsce niepowodujące zakłóceń

w ruchu pieszych i pojazdów.

Przedmiotowy zarzut, w zakresie w jakim koncentruje się na określeniu w § 3 regulaminu terminu wykonania statuowanego w nim obowiązku poprzez użycie zwrotu „bezpośrednio po ich powstaniu”, nie jest uzasadniony.

Niewątpliwie kwestia określania w regulaminach utrzymania czystości i porządku terminu wykonania obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń bezpośrednio od chwili powstania, nie jest jednolicie oceniana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Niezależnie jednak od istniejących w tej kwestii rozbieżności stwierdzić należy, że sąd administracyjny nie jest uprawniony do kontrolowania postanowień aktów prawa miejscowego pod kątem ich celowości, a jedynie legalności, a więc zgodności z prawem.

W omawianym zakresie delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 4 ust. 1 u.c.p.g., przy czym granicę upoważnienia wyznaczał w tym przypadku art. 4 ust. 2 ustawy, stanowiąc, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące i wyznaczające następnie przedmiot wymagań dotyczących tego obowiązku.

W art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy upoważniono radę gminy do określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Wymagania to inaczej warunki, którym ktoś lub coś musi odpowiadać. Zwrotu takiego nie można więc odnosić jedynie do określenia samych zasad wykonania danego obowiązku. Do wymagań dotyczących wykonania danego obowiązku zaliczać należy także wymagania związane z określeniem terminu, w jakim obowiązek taki powinien zostać wykonany.

Uchwała, w której określono termin wykonania obowiązku, o którym mowa art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p.g. jest zgodna z prawem, albowiem dyspozycja tego przepisu upoważnia radę gminy do uchwalenia różnego rodzaju wymagań związanych z wykonaniem opisanego w niej obowiązku. Wymagania te mogą dotyczyć tak samej zasady, jak i terminu wykonania tego obowiązku.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w analogicznym w swej treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. również nie został określony termin realizacji tego obowiązku. Jak podnosi się w orzecznictwie jest tak zapewne dlatego, że ów wymóg „bezpośrednio po ich powstaniu” na gruncie tego przepisu należy uznać za dorozumiany – zgodnie z regułą, że skoro nie określono terminu realizacji obowiązku administracyjnego to należy to uczynić bez zbędnej zwłoki po zaktualizowaniu się tego obowiązku.

Stanowisko takie uznać należy za trafne i odnieść je również do § 3 regulaminu. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do uznania, że zobowiązany miałby niczym nie ograniczoną dowolność w określeniu terminu wykonania obowiązku. Prowadziłoby to do absurdu albowiem przyjęcie przykładowo kilkutygodniowego terminu do uprzątnięcia śniegu lub lodu byłoby w istocie tożsame z zaniechaniem wykonania obowiązku.

Wyartykułowanie więc w uchwalanym regulaminie dorozumianego terminu wykonania obowiązku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p.g. w sposób jasny i jednoznaczny, uznać należy nie tylko za zgodne z prawem, ale także i z zasadami prawidłowej legislacji.

Choć sformułowanie „bezpośrednio po ich powstaniu” nie posiada definicji legalnej to jednak biorąc pod uwagę obszerny dorobek orzecznictwa i piśmiennictwa prawniczego, jego interpretacja nie nastrocza większych trudności. Bezpośrednio, czyli w zwykłym toku czynności i bez zbędnej zwłoki.

Z tych też względów skarga w części dotyczącej określenia w § 3 regulaminu terminu wykonania statuowanego w nim obowiązku poprzez użycie zwrotu „bezpośrednio po ich powstaniu” podlegała oddaleniu.

Sąd nie dostrzegł także przekroczenia przez organ delegacji ustawowej w zapisie § 16 ust. 4 regulaminu. Zgodnie z przedmiotowym postanowieniem, na terenach użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, natomiast psy należące do ras psów agresywnych mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu.

Kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, CBOSA).

Generalnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a postanowienia regulaminu wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu taką ochronę.

Powyższe oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków.

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołanie się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia). Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Analogicznie należy ocenić także treść przepisów art. 77 kodeksu wykroczeń i art. 431 kodeksu cywilnego. Przepisy te bowiem regulują kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną i karną posiadaczy zwierząt. Nie określają one natomiast wprost obowiązków związanych ze sprawowaniem należytej pieczy nad zwierzętami.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, w których psy są wyprowadzane.

Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Powyższe postanowienie z § 16 ust. 4 regulaminu spełnia wymóg proporcjonalności i ekwiwalentności wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. z uwagi na doprecyzowanie, że chodzi tu wyłącznie o wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego.

W kontekście powyższych uwag za uzasadnione można uznać więc wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych. Przeciwno takiej ocenie nie przemawia także to, że w § 16 ust. 4 regulaminu obowiązek prowadzenia psa na smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób nieprzewidujący żadnych wyjątków, w tym tych wynikających z przepisów obowiązującego prawa. Skoro bowiem wyjątki takie wynikają z przepisów innych, bezwzględnie obowiązujących ustaw, to nie było potrzeby ich powtarzania w regulacji o charakterze regulaminu. Przedmiotowa regulacja ma charakter przepisu o charakterze ogólnym, od którego wyjątki mogą wynikać z przepisów o charakterze szczególnym.

W zakończeniu tej kwestii odnieść należy się także do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać za niedopuszczalne jeżeli nie uwzględni ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska takiego nie podziela (podobny pogląd wyrażono także w wyrokach WSA w Lublinie z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20 oraz w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 195/20, a także wyroki WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 83/21 oraz II SA/Lu 63/21, dostępne w CBOSA).

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na smyczy lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierzę, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględni się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Po drugie i co istotniejsze postulat uwzględnienia przy nakładaniu tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, nie wydaje się w praktyce w ogóle możliwy do spełnienia albowiem brak jest w obowiązującym obecnie porządku prawnym takich regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

W szczególności odnośnie zwierząt brak jest organów oraz procedur prawnych, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, orzeczenia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek, nie stwarza jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutu skargi odwołującego się do kwestii związanych z nieuwzględnieniem przez organ przy uchwaleniu § 16 ust. 4 regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

W odniesieniu natomiast do zaakcentowania przez organ, że Rada Gminy w dniu 26 listopada 2020 r., uchyliła zaskarżoną uchwałę i przyjęła nowy Regulamin utrzymania czystości i porządku w Gminie Komarówka Podlaska, wyjaśnić należy, że skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (*ex nunc*) i przerywa wywoływanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Natomiast w przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowego (zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 647 i n.). Uchylenie kwestionowanej uchwały nie wyklucza więc możliwości stwierdzenia jej nieważności, które następuje ze skutkiem *ex tunc*, czyli od momentu jej uchwalenia (wyroki NSA z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, publ. Lex nr 384291, z 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 23307, publ. Lex nr 334309, z 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 58/06, publ. Lex nr 320905).

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 i art. 151 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji.

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