



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3919

Sygn. akt II SA/Lu 95/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc - Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Gminy Ulan - Majorat

z dnia 28 listopada 2019 r., Nr XIII/60/19

w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan - Majorat

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 ust. 6, § 4 ust. 1 pkt 3, § 15 ust. 2, § 19 ust. 1, § 19 ust. 3, § 19 ust. 5 pkt 2, § 19 ust. 5 pkt 3, § 19 ust. 6, § 19 ust. 7 oraz § 20 ust. 2 pkt 3;

II. w pozostałej części skargę oddala.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 95/21

Uzasadnienie

W skardze z dnia 28 grudnia 2020r. Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Ulan - Majorat nr XIII/60/19 z dnia z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan – Majorat w części dotyczącej nałożenia w § 2 ust. 6 regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku zbierania i umieszczania odpadów w pojemnikach i workach w terminie niezwłocznym; postanowienia w § 4 ust. 1 pkt 2 i 3 regulaminu, iż mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, iż mycie dotyczy wyłącznie nadwozia samochodu; wprowadzenia w § 4 ust. 2 regulaminu ograniczeń w zakresie napraw pojazdów samochodowych w sposób wykraczający poza zakres delegacji ustawowej; nieuzasadnionego powtórzenia w § 15 ust. 2 w zmodyfikowanej formie regulacji z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dotyczącej konieczności utrzymania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym w szczególności poprzez ich dezynfekcję i dezynsekcję co stanowiło naruszenie także § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908); nałożenia w § 19 ust. 1 regulaminu na właścicieli i opiekunów zwierząt domowych obowiązku utrzymywania tych zwierząt w sposób nie stwarzający uciążliwości lub zagrożenia dla ludzi; nałożenia w § 19 ust. 3 regulaminu na właścicieli bezwzględne obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi, zaś psów należące do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu; wprowadzenia w § 19 ust. 5 pkt 2 i 3 regulaminu zakazów wprowadzania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz; nałożenia § 19 ust. 6 regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku usunięcia zanieczyszczeń spowodowanych przez te zwierzęta w miejscach publicznych oraz w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku; nałożenia w § 19 ust. 7 regulaminu obowiązku niezwłocznego usuwania zwłok zwierzęcych oraz nałożenia w § 20 ust. 3 regulaminu obowiązku utrzymywania zwierząt gospodarskich w sposób nie stanowiący uciążliwości dla innych osób zamieszkujących na nieruchomości lub nieruchomościach sąsiednich. W motywach skargi podniesiono, że podane przepisy zaskarżonej uchwały zostały przyjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia o jakim mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem skarżącego niezgodne z prawem jest określenie przez radę gminy w § 2 ust. 2, zgodnie z którym właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć zanieczyszczenia niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b wspomnianej ustawy. Nie znajdują uzasadnienia w art. 4 ust. 2 ustawy zawarte w § 4 ust. 1 i 2 regulaminu ograniczenia w zakresie mycia i napraw pojazdów samochodowych. Podstawą ustawową dla uchwalenia regulacji w tym zakresie jest art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis stanowi upoważnienie dla prawodawcy lokalnego do określenia w regulaminie zasad, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z 10.11.2009 r., II OSK 1256/09, LEX nr 587205). Powołując się na orzecznictwo Prokurator dowodził, że w myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Tym niemniej przepis ten nie może być podstawą do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonej części pojazdów tj. nadwozia. Wprowadzając takie ograniczenia organ przekroczył ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Natomiast sformułowanie, zgodnie z którym mycie pojazdów może odbywać się wyłącznie na wydzielonych, utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji, narusza wymóg precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Z naruszeniem przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy został sformułowany również przepis § 4 ust. 2 regulaminu. Rada gminy jest zobligowana do wskazania warunków, w jakich naprawy pojazdów są dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Przez swoje sformułowanie przywołany przepis regulaminu, wkracza

w materię unormowaną w art. 144 kc. Przepis ten nakazuje właścicielowi nieruchomości powstrzymywanie się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Nie budzi wątpliwości, iż ograniczenia przewidziane regulaminem są dalej idące albowiem de facto zakazują wszelkich działań związanych z naprawą pojazdów, powodujących powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną "przeciętną miarę". Z kolei w § 15 ust. 2 regulaminu zobowiązano właścicieli nieruchomości do utrzymywania pojemników na odpady w odpowiednim stanie technicznym i sanitarnym, co stanowi powtórzenie zapisu ustawowego zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z modyfikacją jego treści. Powyższy przepis ustawy nakłada na właścicieli pierwotny obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Skarżący przekonywał, powołując się na orzecznictwo, że nałożenie tego samego obowiązku w regulaminie oznacza powtórzenie regulacji ustawowej oraz nieuprawnioną jego modyfikację. Powyższy zabieg stanowi także naruszenie § 118 w zw. z § 137 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki Prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zdaniem Prokuratora nie znajduje także uzasadnienia nałożony w § 19 ust. 1 regulaminu obowiązek utrzymywania zwierząt domowych w sposób nie stanowiący zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Takie sformułowanie przepisu, w sposób zbyt ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony nakłada wymagania względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnił radę gminy do określenia "szczegółowych obowiązków" osób utrzymujących zwierzęta domowe, w tym właśnie w zakresie "ochrony przed zagrożeniem" ze strony zwierząt. Redakcja przepisu § 19 ust. 1 regulaminu jest nieprecyzyjna, albowiem w istocie nie wiadomo, jakie konkretnie obowiązki zostały nałożone na właścicieli zwierząt domowych. Ponadto z art. 77 kodeksu wykroczeń wynika obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. W zasadzie nie jest także możliwe zapewnienie, by zwierzęta nie powodowały żadnych hałasów, jednak nie każdy hałas będzie powodował uciążliwości, a więc sytuację ciężką do zniesienia na co dzień. Podobne stanowisko należy zająć w zakresie analogicznego obowiązku nałożonego w § 20 ust. 3 regulaminu w odniesieniu do zwierząt gospodarskich. Nie posiada ustawowego umocowania nałożenie w § 19 ust. 3 regulaminu na właścicieli bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów na uwięzi zaś psów należących do ras psów agresywnych wyłącznie na smyczy i w kagańcu. Skarżący podkreślił, że nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe co do zasady jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustaw. Niemniej jednak obowiązki te muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Analizowany przepis regulaminu został sformułowany w sposób kategoryczny i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach. Wskazując na orzecznictwo skarżący stwierdził, że wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od cech i innych uwarunkowań fizycznych zwierzęcia może prowadzić do działań niehumanitarnych. 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 tym aktem prawa miejscowego środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Skarżący wskazał na wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. (II OSK 3039/15 LEX nr 2380250) w którym podano, że spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze np. 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 na liście ras niebezpiecznych, a wykazujące agresywność, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Poza tym powyższa kwestia została uregulowana w akcie ustawowym, art. 77 Kodeksu wykroczeń stanowi bowiem, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany. Natomiast w art. 10a ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122) wprowadzono zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zdaniem skarżącego nie sposób również z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy wywieść upoważnienia do wprowadzenia generalnego zakazu wyprowadzania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej. W tym

kontekście nie budzi wątpliwości, iż niewłaściwie sformułowano zakazy wynikające z § 19 ust. 5 pkt 2 i 3 regulaminu. Samo pojęcie "obiektów użyteczności publicznej" jest niejasne zakresowo. W paragrafie 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. nr 75 poz. 690 z późn. zm.) zawarto definicję pojęcia „budynek użyteczności publicznej” jako 6) budynku użyteczności publicznej - należy przez to rozumieć budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny. Zawarte w zaskarżonym regulaminie sformułowanie skutkuje tym, iż zakaz wyprowadzania zwierząt obejmuje m.in. tereny dworca autobusowego czy kolejowego, co w rzeczywistości w sposób sprzeczny z prawem uniemożliwia przemieszczenie się np. posiadacza psa wraz z psem lub innym zwierzęciem przy wykorzystaniu środków komunikacji publicznej. Tym samym zaskarżone postanowienia regulaminu naruszają wolność własności i pośrednio wolność poruszania się osób, którym towarzyszą psy w stopniu przekraczającym wymogi zasady proporcjonalności przez zastosowanie zakazu wobec wszystkich obiektów użyteczności publicznej. Z kolei zastosowane w § 19 ust. 5 pkt 3 regulaminu wyłączenie obejmujące osoby niewidome, korzystające z pomocy psów - przewodników jest zbyt wąskie. Pomija ono bowiem inne osoby o specjalnych potrzebach korzystające z psów asystujących a więc osoby niedowidzące i niepełnosprawnych ruchowo (vide art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172)). Regulamin pomija także kwestię osób z psami służbowymi. Sposób sformułowania zakazów zastosowany przez organ stanowiący gminy cechujący się niedookreślonością i brakiem precyzji sformułowań, skutkuje brakiem pewności adresatów normy co do zakresu przedmiotowego zakazu. Dodatkowo zakazy te w sposób nieproporcjonalny ograniczają prawa i wolności osób utrzymujących psy. Delegacja wynikająca z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy uprawnia bowiem radę gminy do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustawodawca nie upoważnił jednak rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc. Odnosnie § 19 ust. 6 regulaminu nakładającego na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta skarżący podkreślił, iż wskazane nakazy zostały unormowane przepisami rangi ustawowej. Niewątpliwie mieszczą się one w dyspozycji czynów zabronionych wynikających z powszechnie obowiązującego prawa, tj. art. 145 kw., 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 oraz art. 91 kw, zgodnie z którym kto zanieczyszcza drogę publiczną lub na tej drodze pozostawia pojazd lub inny przedmiot albo zwierzę w okolicznościach, w których może to spowodować niebezpieczeństwo lub stanowić utrudnienie w ruchu drogowym, podlega karze grzywny do 1 500 złotych albo karze nagany. Ponadto obowiązek usuwania odchodów zwierząt z nieruchomości obciąża właścicieli, posiadaczy lub zarządzających nieruchomościami zgodnie z dyspozycją art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1845). Skoro zatem kwestia obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta, uregulowana została przepisami rangi ustawy, brak było podstaw do regulowania tej kwestii akcie prawa miejscowego jakim jest regulamin. Zdaniem skarżącego do przekroczenia delegacji ustawowej doszło także w związku ze sformułowaniem w regulaminie norm dotyczących postępowania z padłymi zwierzętami. Postanowienia zawarte w § 19 ust. 7 stanowią powtórzenie regulacji zawartych w aktach prawnych rangi ustawowej. Materię postępowania ze zwłokami zwierzęcymi, które art. 2 pkt 26 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1539, z późn. zm.), definiuje jako zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi - zawiera szereg aktów normatywnych. Poza wzmiankowaną ustawą kwestie te normuje także ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych

u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 poz. 1845). Art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno - sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości. Wreszcie odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U.UE.L z 2009 r. Nr 300, poz. 1), ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Nie budzi zatem wątpliwości, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r., II OSK 2462/15, Wyrok WSA w Gdańsku z 24.06.2020 r., II SA/Gd 424/19, LEX nr 3027797). Prokurator zaznaczył również, że dla oceny zaskarżonej uchwały nie ma znaczenia jej uchylenie z dniem 23 kwietnia 2020 r. uchwałą Rady Gminy Ulan - Majorat nr XX/90/20 z dnia 31 marca 2020 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego z 2020 roku poz. 2273). W okresie swojego obowiązywania i stosowania uchwała wywoływała bowiem określone skutki prawne, stanowiły źródło wynikających z niej uprawnień oraz obowiązków, co więcej w dalszym ciągu obowiązuje w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce w okresie od wejścia w życie do uchylenia.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Ulan – Majorat wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że zaskarżona uchwała była przedmiotem kontroli przez organ nadzoru Wojewody Lubelskiego, który nie stwierdził nieprawidłowości. Na etapie projektu uchwała była także przedmiotem oceny Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Radzynie Podlaskim. Ponadto została wyeliminowana z porządku prawnego przez uchwałą nr XII 1/60/19 Rady Gminy Ulan-Majorat z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ulan-Majorat.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przede wszystkim wskazać należy, że dla rozpoznania skargi decydującego znaczenia nie ma uchylenie zaskarżonej uchwały kolejną uchwałą Rady Gminy Ulan – Majorat z 31 marca 2020r. nr XX/90/20 (w odpowiedzi na skargę jest ewidentny błąd co do wskazania uchwały uchylającej, powołano bowiem uchwałą zaskarżoną). Co jasne, uwzględnienie tej okoliczności, mimo, że nie wspomina się o tym w odpowiedzi na skargę, musiałoby prowadzić do umorzenia postępowania, a nie do oddalenia skargi. W orzecznictwie od dawna funkcjonuje pogląd, który akceptuje również sąd w niniejszej sprawie, że zwrot normatywny "stało się bezprzedmiotowe" użyty w art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) oznacza, iż chodzi o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi. Innymi słowy postępowanie przed sądem staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądownoadministracyjna. W powołanym przepisie chodzi o przeszkodę mającą charakter trwały, uniemożliwiająca prowadzenie dalszego postępowania w sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2017 r. II OSK 2798/15, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Nawet zatem ewentualna zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę. Tak więc nawet uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę. Uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2007r. II OSK 1776/06 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Słusznie skarżący wskazuje, że zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2019r. poz. 2010) , a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie w art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że organ uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone art. 4 ust. 2 ustawy. Ponadto zgodzić należy się ze skarżącym, że organ stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, o czym stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg powtórzenia stwarza możliwość interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub

częściowej zmiany intencji prawodawcy. Powyższy wymóg zawiera również § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej. Rzeczywiście § 15 ust. 2 załącznika, według którego pojemniki powinny być utrzymywane w odpowiednim stanie sanitarnym w szczególności przez dezynfekcję i dezynsekcję co najmniej raz do roku oraz w odpowiednim stanie technicznym w szczególności poprzez stałą naprawę ich szczelności stanowi powielenie zapisu art. 5 ust. 1 ustawy, według którego właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3 ustawy, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższy przepis ustawy nakłada na właścicieli pierwotny obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nałożenie zatem tego samego obowiązku - powtórzenie go - w zaskarżonym regulaminie stanowi powtórzenie regulacji ustawowej oraz nieuprawnioną jego modyfikację (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym w skardze wyroku z dnia 27 czerwca 2017r. II OSK 2866/15 opubl. w CBOSA). Z tego samego powodu należało uznać zasadność skargi co do § 2 ust. 6 Regulaminu, zgodnie z którym odpady o których mowa w ust. 5 właściciele nieruchomości obowiązani są zbierać i umieszczać wyłącznie w pojemnikach i workach niezwłocznie od chwili ich powstania. Pojemniki i worki z odpadami powinny być gromadzone w jednym miejscu na terenie nieruchomości. Zobowiązuje się właściciele nieruchomości do utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów. Przekroczeniem ustawowej delegacji jest także obowiązek gromadzenia w jednym miejscu na terenie nieruchomości pojemników i worków z odpadami. W orzecznictwie wielokrotnie już podkreślano, że celem wprowadzenia regulaminu czystości i porządku jest ochrona środowiska naturalnego poprzez ukształtowanie odpowiednich zasad postępowania na terenie gminy. Dla jego realizacji ustawodawca upoważnił organy stanowiące gmin do tworzenia zasad i obowiązków utrzymania czystości i porządku, które mogą narzucać jednostkom określone zachowania. Wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właściciele na terenie ich nieruchomości rada wkracza jednak w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą: "ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). Wprowadzone wspomnianą normą ograniczenie dla właścicieli nieruchomości warunku tego nie spełnia, nie jest bowiem konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Co więcej rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji normy ustawowej poprzez dodanie słowa: "niezwłocznie", co oznacza, że nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, a ponadto naruszyła zasadę prawidłowej legislacji.

Nieuzasadniony jest natomiast zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt.1 lit. d (Prokurator podał błędnie pkt. c) ustawy przez § 4 ust. 1 pkt.2 Regulaminu według którego mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania tych czynności na utwardzonych częściach nieruchomości oraz przy użyciu środków ulegających biodegradacji oraz § 4 ust.2 Regulaminu stosownie do którego naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem niezanieczyszczania środowiska i gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych (pkt.1) i nie stwarza uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich (pkt.2). W wyroku z dnia 27 czerwca 2017r. II OSK

3039/15 opubl. w CBOSA , również w powołanym już wyroku z dnia 27 czerwca 2015r.) Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z poglądem, że celem regulaminu jest wykreowanie pewnych powtarzalnych, komunikatywnych, jasnych wzorów zachowania się służących zachowaniu czystości i porządku i mieszczących się w ramach prawa i granic upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d ustawy o utrzymaniu czystości, Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących: c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Mając na uwadze treść przytoczonego upoważnienia ustawowego, wymagania wprowadzone przez prawodawcę lokalnego mieszczące się w treści § 4 ust. 1 pkt.2 oraz § 4 ust. 1 pkt.2 i § 4 ust. 2 zawierają normę kierunkową wskazującą wymóg działania polegający na niezanieczyszczaniu środowiska, co jest zgodne z upoważnieniem ustawowym i przesłaniem całej ustawy, dla której wiodące jest pojęcie czystości i porządku. Prawodawca lokalny działający w ramach prawa i w ramach omawianego upoważnienia ustawowego, wskazał adresatowi Regulaminu względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas mycia pojazdów samochodowych poza myjniami. Z kolei wymóg naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi jako odbywającej się wyłącznie pod warunkiem: gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych - stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza naprawiać pojazdy samochodowe poza warsztatami samochodowymi. Ponadto w ramach strzeżenia wartości jaką jest porządek, także w relacjach międzyludzkich, jako pewien stan niezakłócania posiadanych uprawnień, prawodawca lokalny miał prawo, w ramach ww. upoważnienia ustawowego, wypowiedzieć się o nakazie nie powodowania przedmiotowymi naprawami uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. Z wykładni systemowej § 4 Regulaminu można wyprowadzić, że chodzi o niezakłócanie wartości związanych z niezanieczyszczaniem środowiska i z czystością i porządkiem. Częściowo zasadna jest natomiast skarga jeśli zarzuca przekroczenie delegacji ustawowej zamieszczonej w § 4 ust. 1 pkt. 1 lit. d ustawy przez § 4 ust. 1 pkt.3 Regulaminu dopuszczającego mycie wyłącznie nadwozi samochodu. Jak już wspomniano na podstawie normy wynikającej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy do kompetencji Rady należy jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Na podstawie wspomnianego przepisu ustawy gmina została upoważniona do określenia szczegółowych zasad mycia i naprawy pojazdów samochodowych w całości. W regulaminie należało zatem określić ogólne zasady dotyczące mycia pojazdów poza myjniami, takich jak zasady pozbywania się powstałych w ten sposób nieczystości. Wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia) nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż nie ma związku z celem wprowadzenia regulaminu, jak również w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości.

Podzielić należy również zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości według którego Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie: obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przez § 19 ust.1 regulaminu. Z dyspozycji wspomnianego przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że przyznaje on radzie gminy kompetencję do szczegółowego określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, aby pobyt tych zwierząt na terenach przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie stanowił zagrożenia dla przebywających tam osób oraz nie spowodował zanieczyszczenia tych miejsc. Tymczasem zgodnie z § 19 ust.1 regulaminu utrzymywanie zwierząt domowych nie może stanowić zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi. Trafnie wskazał skarżący, że zapis ten jest na tyle nieprecyzyjny i abstrakcyjny, że pozwala na jego różna interpretację. Nie nakłada jasnych i konkretnych obowiązków na właścicieli i opiekunów zwierząt. Stanowi też w zasadzie jedynie powtórzenie przepisu ustawy. Wskazanie w Regulaminie, że właściciele lub opiekunowie zwierząt domowych są zobowiązani do utrzymania tych zwierząt w sposób niestwarzający uciążliwości dla innych osób takiego doprecyzowania nie stanowi. Stopień zatem ogólnikowości, pojęciowej nieostrości i abstrakcyjności omawianego przepisu pozwala na wniosek, że jest on sprzeczny z celem i przedmiotem wspomnianej regulacji. Podobnie ocenić należy treść § 20 ust. 2 pkt.3 Regulaminu jako przekraczającego granice upoważnienia ustawowego, którym jest art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy. Przepis ten odnosi się do wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Zaskarżony przepis regulaminu stanowi, że prowadzący hodowlę zwierząt gospodarskich jest zobowiązany nie dopuszczać do powstawania wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomości

sąsiednich uciążliwości takich jak hałas czy odór. Również ten przepis uznać należy za zbyt ogólny i abstrakcyjny. Zauważyć ponadto należy, że kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich należą do sfery prawa cywilnego, w tym art. 144 kc, zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Organ uchwałodawczy nie ma zatem kompetencji do stanowienia przepisów administracyjnych regulujących te zagadnienia. W konsekwencji treść wspomnianych przepisów § 19 ust. 1 i § 20 ust.2 pkt.3 wychodzi poza granice upoważnień ustawowych.

Zasadny jest zarzut skargi podnoszący przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 przez § 19 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu, zgodnie z którym właściciel lub opiekun wyprowadzając psa w miejsce publiczne jest zobowiązany do wyprowadzania go na smyczy, a psa rasy dużej lub olbrzymiej bądź uznawanej za agresywną, lub zachowującego się w sposób agresywny na smyczy i z założonym kagańcem oraz wyłącznie przez osoby dorosłe oraz § 19 ust. 3 pkt. 2, stosownie do którego zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. W orzecznictwie już wielokrotnie podkreślano, że tego rodzaju zapis prowadzi do niehumanitarnych działań i stanowienia nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. (tak NSA w wyrokach z 12 stycznia 2021r. III OSK 1137/21, 29 lipca 2020r. II OSK 921/20, 27 czerwca 2017r. II OSK 3039/15, 21 maja 2020r. II OSK 2724/19 i 30 kwietnia 2020r. II OSK 2541/19, inaczej jednak NSA w wyroku z dnia 29 stycznia 2021r. III OSK 3137/21 i 26 maja 2020r. II OSK 2950/19 wszystkie opubl. w CBOSA). Zwraca się uwagę, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może również w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki także ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu czystości i porządku regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Ponadto z treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Jak zaś stanowi ust. 4 art. 10a powołanej ustawy zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Kwestie te znalazły zatem regulację ustawową, a rada gminy nie jest upoważniona do ich powtarzania czy modyfikowania, w tym do wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16). Kwestionowane unormowanie zawiera ponadto sformułowania nieostre i niedookreślone w rodzaju miejsc mało uczęszczanych przez ludzi. Zauważyć również należy, że rada gminy na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy została upoważniona do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a nie do formułowania ogólnych celów i postulatów. Poza tym w § 19 ust. 3 pkt.1 mowa jest o obowiązkach właściciela lub opiekuna psa, co pozostawia poza zakresem regulacji regulaminu inne podmioty utrzymujące takie zwierzęta. Tymczasem delegacja ustawowa zobowiązuje do określenia obowiązków w odniesieniu do osób utrzymujących zwierzęta domowe, bez żadnych wyłączeń, czy ograniczeń.

Za uzasadniony uznać należy także zarzut dotyczący § 19 ust. 5 pkt.2 Regulaminu zabraniającego wpuszczanie psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz §19 ust. 5 ust. 3 zabraniającego i wprowadzanie psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych). W wyroku z dnia 21 maja 2020r. (II OSK 2724/19 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zakazuje wprowadzania do aktów prawa miejscowego generalnych zakazów wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych na tereny podlegające wspólnemu użytkowi. Przyjęcie zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej na podstawie odrębnej uchwały Rady

Miasta stanowi naruszenie kompetencji przyznanej w powołanym przepisie ustawy. Prawidłowa interpretacja wspomnianego przepisu powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ramach tych obowiązków, nakazów lub zakazów dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń, co do miejsc przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa posadzone w parku. Natomiast wprowadzenie generalnego zakazu nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego. Ponadto wprowadzenie, w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zakazu wprowadzania zwierząt na dany teren jest środkiem nadmiernie ingerującym w swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu. Sąd zwrócił uwagę, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz stanowi postawę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu, jak zakaz wprowadzania określonych zwierząt, nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17, LEX nr 2352608, wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14, LEX nr 1502921). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3084/17 (LEX nr 2521432) uznał, że wprowadzenie zakazu wchodzenia z psami do terenów wspólnego użytku nie ma nic wspólnego z nakładaniem obowiązków, (o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6), ponieważ są one wówczas niepotrzebne. NSA zauważył, że nie ma żadnej delegacji ustawowej upoważniającej do wprowadzania zakazu wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej.

Równie zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 ust. 6 Regulaminu. Zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do usunięcia zanieczyszczeń pozostawionych przez nie w miejscach publicznych powtarza przepisy ustawy, kwestia te zostały bowiem regulowane w art. 91 i art. 145 Kodeksu wykroczeń. Ponadto przepisy te (§ 14 i § 15 Regulaminu), w taki sposób skonstruowane jak w Regulaminie, pozbawione są doniosłości normatywnej i stanowią w rzeczywistości postulat, gdyż określają w sposób ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony wymóg względem osób utrzymujących zwierzęta domowe. W sposób nieprecyzyjny formułują obowiązek względem adresata normy, posługując się niedookreślonym pojęciem "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. Ponadto kwestia ewentualnych zniszczeń i zanieczyszczeń powodowanych przez zwierzęta domowe regulowana jest przepisami rangi ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 145 Kodeksu wykroczeń 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. Nie ulega zatem wątpliwości, że we wskazanych zapisach Regulaminu, rada, bez upoważnienia ustawodawcy uregulowała zagadnienia, które podlegają regulacji aktów wyższej rangi, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Słusznie skarżący wskazał również, że rada gminy bez należytej podstawy prawnej, zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe oraz zwierzęta gospodarskie w §19 ust. 7 Regulaminu do niezwłocznego usuwanie zwłok zwierzęcych dostarczając ją do najbliższej położonego grzebowiska zwłok zwierzęcych i ich części lub najbliższej położonej spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W wyroku z dnia 14 listopada 2017r. (II OSK 443/16 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że przepis art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakłada na gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części (pkt 2 lit. c) oraz zapewniania zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałania z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie (pkt 15). Materia postępowania z padłymi zwierzętami – czy szerzej zwłokami zwierzęcymi – zawarta jest również w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r., poz. 1539, z późn. zm.). Zgodnie

z art. 2 pkt 26 tej ustawy przez zwłoki zwierzęce należy rozumieć zwierzęta padłe lub zabite w celu innym niż spożycie przez ludzi. Odpadów w postaci zwłok zwierzęcych dotyczy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. (Dz.U.U.E.L. z 2009 r. nr 300, poz. 1), ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Wobec tego zasadne jest stwierdzenie, że w regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami. NSA zauważył, że powyższe kwestie reguluje nie tylko ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ale również ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2016 r., poz. 1866, z późn. zm.) – art. 22 ust. 1 i ust. 3. Przepis art. 22 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobieżenia zakażeniom lub chorobom zakaźnym, w tym usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości.

Z powyższych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. poz. 2325) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 2 ust.6, § 4 ust.1 pkt.3, § 15 ust.2, § 19 ust.1, § 19 ust. 3, § 19 ust. 5 pkt.2, § 19 ust.5 pkt.3, § 19 ust.6, § 19 ust. 7 oraz § 20 ust. 2 pkt.3. W pozostałym zakresie na podstawie art. 151 wspomnianej ustawy skargę należało oddalić.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.