



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 listopada 2020 r.

Poz. 8862

WYROK NR IV SA/PO 181/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grodziec

Sygn. akt IV SA/Po 181/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie

na uchwałę Rady Gminy Grodziec

z dnia 16 czerwca 2016 r. nr XVIII/119/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grodziec

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 7 lit. a, § 3 ust. 1 pkt 8, § 6 ust. 1 w zakresie słowa „prywatnych”, § 6 ust. 3 w zakresie słów „jeżeli nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz”, § 13 ust. 3 i § 14 ust. 4;

2. w pozostałym zakresie oddala skargę.

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Koninie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Grodziec z dnia 16 czerwca 2016 r. nr XVIII/119/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grodziec. Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwałę:

- istotne naruszenie prawa poprzez określenie w „§ 3 ust. 1 pkt 7 ppkt a” regulaminu obowiązku zawarcia umów na odbieranie nieczystości płynnych oraz udokumentowania tego faktu umowami lub dowodami uiszczenia opłaty za te usługi, a nadto ustanowienie w § 3 ust. 1 pkt 8 regulaminu obowiązku przechowywania przez okres jednego roku dowodów uiszczania opłat za odbiór odpadów, podczas gdy taki obowiązek został sformułowany art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250; zwanej dalej „u.c.p.g.”- uwaga Sądu), a wskazanie okresu przechowywania dowodów opłat następuje z przekroczeniem upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 tej u.c.p.g.

- istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP a także w związku z §135 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zezwolenie w § 6 ust.1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Grodziec na mycie poza myjniami samochodowymi wyłącznie na utwardzonych posesjach, a nadto w § 6 ust. 3 uzależnienie możliwości dokonywania napraw pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym.

- istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. poprzez wprowadzenie w § 13 ust. 3 regulaminu nakazu wyprowadzania na tereny użytku publicznego psa na smyczy, przy czym zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia, w sytuacji upoważnienia przez ustawodawcę do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom,

- istotne naruszenie art. 4 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji RP a także w związku z §135 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez określenie postępowania ze zwierzętami padłymi poprzez nałożenie w §14 ust. 4 regulaminu na właściciela zwierzęcia, które padło obowiązku natychmiastowego usunięcia zwłok zwierzęcych z terenu nieruchomości przy pomocy podmiotu zajmującego się zbieraniem i unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych, co nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną przepisami ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych załącznika do uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 3 ust. 1 pkt 7 i 8 regulaminu Rada twierdziła, że jako dopuszczalne uznać należy przytoczenie w uchwale rady gminy określonych regulacji ustawowych, o ile jest to konieczne dla utrzymania aktu prawa miejscowego w sposób czytelny i zrozumiały. Taki też cel przyświecał Radzie. Adresatami regulaminu są osoby fizyczne - mieszkańcy gminy, którzy dzięki zabraniu i przytoczeniu w jednym akcie przepisów dotyczących obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, mają lepszą i szybszą możliwość poznania tych regulacji

Dalej Rada Gminy wskazała, że na mocy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. została upoważniona do określenia wyjątków w zakresie zasad dokonywania mycia i naprawy pojazdów poza myjniami lub warsztatami samochodowymi. Kwestionowane przez Prokuratora zapisy regulaminu nie naruszają prawa i są regulacją pozostającą w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit.

Za nieuzasadniony Rada Gminy uznała również zarzut dotyczący nakazu wyprowadzania na tereny użytku publicznego psów na smyczy, przy czym zwolnienie psa ze smyczy dozwolono w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. Rada gminy została upoważniona do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób by ich pobyt na terenie służącym do wspólnego użytku nie tylko nie był uciążliwy pod względem zanieczyszczenia terenów, ale i pod względem ochrony osób trzecich. Ustawodawca obowiązki osób przetrzymujących zwierzęta domowe określił granicami celów wymienionych w przepisie tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów wspólnego użytku. Wprowadzenie w regulaminie nakazu wyprowadzania psów na smyczy oraz niektórych ras w kagańcu nie tylko nie koliduje z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., ale służy przede wszystkim zabezpieczeniu ochrony osób trzecich przebywających w miejscach publicznych.

Natomiast zakwestionowany zapis § 14 ust. 4 regulaminu stanowi realizację upoważnienia rady gminy wyrażonego w art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "p.p.s.a.") stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji *in extenso*), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

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

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

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

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

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Przechodząc do szczegółowej oceny poszczególnych zarzutów Sąd wskazuje, że są one częściowo zasadne.

W § 3 ust. 1 pkt 7 lit. a regulaminu (w skardze błędnie wskazanym jako w § 3 ust. 1 pkt 7 ppkt a) Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości zamieszkałych jak i niezamieszkałych oraz prowadzących działalność gospodarczą, za pośrednictwem podmiotów posiadających decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wydaną przez Wójta Gminy Grodziec, w sposób systematyczny, nie dopuszczając do wypełnienia się urzędów do gromadzenia nieczystości ciekłych, gwarantując zachowanie czystości i porządku na nieruchomości oraz udokumentowania tego faktu umowami lub dowodami uiszczenia opłaty za te usługi.

Wskazać trzeba, że wynikająca z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. kompetencja Rady Gminy obejmowała jedynie możliwość uregulowania częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Upoważnienie to nie dotyczyło wskazania w regulaminie kręgu podmiotów upoważnionych do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 8 regulaminu Rada Gminy zobowiązała właścicieli nieruchomości do przechowywania przez okres jednego roku dowodów uiszczenia opłat za odbiór odpadów i opróżnianie zbiorników bezodpływowych z nieruchomości zamieszkałych jak i niezamieszkałych oraz prowadzących działalność gospodarczą, podczas gdy ustawodawca w art. 6 ust. 1 u.c.p.g. zobowiązał właścicieli nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właścicieli nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonujących obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, do udokumentowania w formie umowy korzystania ze stosownych usług. Kwestionowany przez Prokuratora zapis regulaminu dotyczy zatem materii uregulowanej już uprzednio przez ustawodawcę. Ponadto Rada Gminy w sposób nieuprawniony zmodyfikowała obowiązek określony przepisem ustawowym, określając, iż dokumenty przechowywane powinny być przez okres jednego roku. Całkowicie niezasadnie przy tym Rada Gminy powołała się w odpowiedzi na skargę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 401/09 bowiem wyrok ten zapadł w odmiennych okolicznościach faktycznych sprawy. Ponadto nie sposób przyjąć, że modyfikacja przepisów ustawy mogłaby prowadzić do poprawy czytelności aktu prawa miejscowego.

Częściowo zasadny z okazał się w ocenie Sądu zarzut dotyczący uzależnienia w § 6 ust. 1 regulaminu, możliwości mycia pojazdów poza myjniemi wyłącznie na prywatnych utwardzonych posesjach, przy użyciu

środków ulegających biodegradacji, a także wskazanie, że mycie nie może powodować uciążliwości dla innych osób korzystających z danej nieruchomości lub nieruchomości sąsiedniej. W ocenie Sądu uzależnienie możliwości mycia pojazdów poza myjniami wyłącznie na utwardzonych posesjach, przy użyciu środków ulegających biodegradacji, stanowi dopuszczalny prawem wzór zachowania podmiotu, który zamierza myć pojazdy samochodowe poza myjniami. Rada Gminy działając w ramach prawa i w ramach omawianego upoważnienia ustawowego, wskazała adresatowi regulaminu względnie sprecyzowany, przejrzysty, mieszczący się w prawie, jasny wzór zachowania podczas mycia pojazdów samochodowych poza myjniami (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 3039/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Niemniej jednak w ocenie Sądu brak było jakiegokolwiek uzasadnienia do ograniczenia możliwości mycia pojazdów poza myjniami wyłącznie do prywatnych posesji.

Ponadto Sąd podzielił stanowisko Prokuratora co do § 6 ust. 3 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Gminy uzależniła możliwość dokonywania napraw pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Tego typu regulacja wkracza w materię unormowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.; w skrócie "k.c."), 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." Zarazem statuowane w Regulaminie ograniczenia są dalej idące niż te wynikające z art. 144 k.c., gdyż § 6 ust. 3 regulaminu zakazuje działań (związanych z naprawą pojazdów), które powodowałyby powstanie jakichkolwiek uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, a nie tylko takich, które przekraczałyby określoną – według art. 144 k.c.: "przeciętną" – miarę (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 20 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1044/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zasadny okazał się zarzut dotyczący § 13 ust. 3 regulaminu. W omawianej regulacji Rada Gminy wskazała, że na tereny użytku publicznego psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

Niewątpliwie celem regulacji ustanowionej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrona przed zanieczyszczeniem terenów przez zwierzęta domowe. Na podstawie omawianego przepisu 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.. Art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie pozwala na wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania z psami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 726/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Brak jest jednak podstaw do prowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może 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 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. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany" (§ 1), a "kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany" (§ 2). 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. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem 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 (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r/ sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 14 ust. 4 regulaminu Rada Gminy zobowiązała właścicieli zwierząt, które padły do natychmiastowego usunięcia zwłok zwierzęcych z terenu nieruchomości przy pomocy podmiotu zajmującego się zbieraniem i unieszkodliwianiem zwłok zwierzęcych. Zauważyć jednak trzeba, że problematyka usuwania padłych zwierząt jest regulowana w wielu aktach prawnych. W art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c u.c.p.g. nałożono na gminę obowiązek m.in. eksploatacji własnych (lub wspólnych z innymi gminami) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części. Ponadto, jak wynika z art. 3 ust. 2 pkt 15 u.c.p.g., to gmina zapewnia zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części. Z kolei z art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 947 z późn. zm.) wynika wprost obowiązek właściciela, posiadacza lub zarządzającego nieruchomością usuwania padłych zwierząt z terenu tej nieruchomości. Dalsze cząstkowe regulacje w zakresie postępowania ze zwłokami zwierzęcymi zawierają inne jeszcze przepisy o charakterze sanitarnym, w tym przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, str. 1, z późn. zm.), a także przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539) (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 października 2015r. sygn. akt IV SA/Po 576/15 oraz z dnia 17 grudnia 2015r. sygn. akt IV SA/Po 824/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Gd 553/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) orzekł o stwierdzeniu nieważności załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 1 pkt 7 lit. a, § 3 ust. 1 pkt 8, § 6 ust. 1 w zakresie słowa "prywatnych", § 6 ust. 3 w zakresie słów "jeżeli nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz", § 13 ust. 3 i § 14 ust. 4. W pozostałym zakresie Sąd na podstawie art. 151 ww. ustawy skargę oddalił.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska