



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 26 kwietnia 2022 r.

Poz. 1856

WYROK NR II SA/RZ 1335/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 9 lutego 2022 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Elżbieta Mazur - Selwa /spr./ AWSA Karina Gniewek - Berezowska po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 9 lutego 2022 r. sprawy ze skargi Marzeny Zadęckiej na uchwałę Rady Miejskiej w Jasle z dnia 20 czerwca 2016 r. nr XXVIII/284/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 16 ust. 1 pkt 4 Załącznika – Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła; II. zasądza od Rady Miejskiej w Jasle na rzecz skarżącej Marzeny Zadęckiej kwotę 797 zł /słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 20 czerwca 2016 r. nr XXVIII/284/2016, Rada Miasta Jasła uchwaliła "Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła", stanowiący załącznik do uchwały. Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy nie wprowadzanie psów i innych zwierząt domowych na teren Parku Miejskiego przy ul. Kołtąta w Jasle, skwerów (Św. Antoniego, przy ul. Asnyka i ul. Czackiego), placów zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, terenów rekreacyjnych, terenów szkolnych i przedszkolnych, boisk, w tym boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej Jasła. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 250) - dalej: "u.c.p.g." oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713)-dalej: "u.s.g.". W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Marzena Zadęcka wniosła o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 1 pkt 4 załącznika uchwały - Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła. Zdaniem skarżącej, zaskarżona regulacja rażąco narusza art. 4 ust. 2 u.c.p. w zw. z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i ustanowienie zakazu wyprowadzania psów w określonych miejscach na terenie Miasta Jasła, podczas gdy upoważnienie dla organu stanowiącego dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Zakaz wprowadzania zwierząt na dany teren jest środkiem bowiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Jasła podniosła, że uchwałą nr XLIX/439/2021 z dnia 27.09.2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła" wprowadziła zmiany dotyczące Rozdziału 6 § 16 ust. 1 pkt 4 uchwały, nadając nowe, zmienione brzmienie uwzględniając w całości zarzuty skargi. W uchwale zmieniającej wprowadzono, biorąc pod uwagę orzecznictwo nadzoru prawnego wojewodów oraz sądów administracyjnych, zapisy dotyczące zasad wprowadzania zwierząt

domowych na tereny przeznaczone do wspólnego użytku, nałożenia obowiązków na osoby utrzymujące zwierzęta w zakresie odpowiedniego nadzoru nad zwierzęciem oraz obowiązku posiadania worków (pakietu sanitarnego) oraz usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej P.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W pierwszej kolejności Sąd podaje, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a. W myśl aktualnego brzmienia art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), zwanej dalej "u.s.g.", każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Powołany przepis treści powyższą uzyskał 1 czerwca 2017 r. tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 935 (art. 2 pkt 1). Przy czym, zgodnie z art. 17 ust. 2 wskazanej ustawy zmieniającej, przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 (tzn. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualnie obowiązuje tekst ogłoszony w Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej w dalszej części "P.p.s.a.", w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2 (dotyczy to ustawy o samorządzie gminnym), art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy. Kwestionowana przez skarżącą uchwała nosi datę 20 czerwca 2016 r., a zatem w świetle powyższego przepisu przejściowego, do jej zaskarżenia należy stosować poprzednie brzmienie art. 101 u.s.g. Było ono następujące: Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Mający więc zastosowanie w sprawie art. 101 ust. 1 u.s.g. w dacie sprzed 1 czerwca 2017 r. wymagał, by przed wystąpieniem ze skargą na uchwałę organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej skierować do tego organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Istotna jest też uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2007 r. (II OPS 2/07), która przesądziła, że: 1. Przepis art. 53 § 2 P.p.s.a. ma zastosowanie do skargi wnoszonej do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. 2. Skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, także wówczas, gdy skargę wniesiono w terminie 60 dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 101 ust. 3 u.s.g.), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania. Według art. 53 § 2 P.p.s.a. w brzmieniu sprzed daty 1 czerwca 2017 r. (czyli daty wejścia w życie wskazanej wyżej ustawy zmieniającej), w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Natomiast, wedle art. 52 § 4 P.p.s.a., w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Termin, o którym mowa w § 3, nie ma zastosowania. Termin z przywołanego § 3 wynosił w myśl art. 52 § 3 P.p.s.a. czternaście dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności. Mając na uwadze wyżej zacytowane regulacje prawne skarga spełnia wymienione w nich warunki, bowiem została poprzedzona wezwaniem Rady Miejskiej do usunięcia naruszenia prawa. Wystosowanie takiego wezwania, a dokładniej data jego wpływu do organu skutkuje otwarciem biegu sześćdziesięciodniowego terminu na złożenie skargi w sytuacji, gdy organ na wezwanie takie nie udzielił odpowiedzi, jak w kontrolowanej sprawie. Warunki formalne skargi są więc zachowane. Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego zarządzenia, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, LEX nr 151236; z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA 2005/1/2). U podstaw legitymacji skargowej leży aktualny interes prawny. Podstawą zaskarżenia jest

bowiem niezgodność uchwały (zarządzenia) z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy. Powyższym zagadnieniem dwukrotnie zajmował się Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroków z dnia 4 listopada 2003 r., (sygn. SK 30/02, OTK ZU 8/A/2003/84) i z dnia 16 września 2008 r. (sygn. SK 76/06, OTK-A 2008/7/121) podzielił interpretację przyjmowaną przez sądy administracyjne, zgodnie z którą prawo do zaskarżania uchwał na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego. Podkreśla się również, że źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny) lub jednostkowa i konkretna (decyzja), mająca źródło w przepisach prawa materialnego (nie tylko prawa administracyjnego materialnego). Podstawę legitymacji procesowej strony musi zatem stanowić przepis prawa materialnego wskazujący na własne prawo (interes prawny) lub obowiązek podmiotu, które podlegają skonkretyzowaniu w postępowaniu administracyjnym. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się zatem do ustalenia związku o charakterze materialno - prawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu. O statusie strony w postępowaniu sądowym decyduje zatem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym dopiero naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi. Przy ocenie naruszenia interesu prawnego jednostki i tego, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego należy wyważyć interes społeczny i indywidualny. I tak, np. interesem społecznym może być przeznaczenie określonych nieruchomości pod zabudowę wielorodzinną, podczas gdy interes indywidualny wyraża się w tym, że każdy z właścicieli konkretnej działki chce mieć możliwość zagospodarowania swojej działki według własnego uznania. Zdaniem Sądu, postanowienia zaskarżonej uchwały, a dokładniej zawarte w § 16 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, wpływają w sposób niekorzystny na sposób korzystania przez skarżącą z przysługującego jej prawa do korzystania z publicznej infrastruktury w Jaśle na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. (por. w tym zakresie wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r., II OSK 1747/15). Prawo skarżącej do korzystania z psem z miejsc użyteczności publicznej w Jaśle zostało naruszone, co wynika bezspornie ze skargi. W wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa skarżąca wyjaśniła, że kwestionowany zapis Regulaminu narusza jej prawo wynikające z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przekonujące są, zdaniem Sądu, twierdzenia skarżącej, która mieszkając obok parku miejskiego w Jaśle i będąc właścicielką psa nie może zeń korzystać, a próba złamania przez nią zakazu wejścia z psem do parku skończyła się interwencją Straży Miejskiej. Na zasadzie art. 147 § 1 P.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnosnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi 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. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu

ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione - por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" - por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie należy wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). Jakkolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Istota sporu w tej sprawie dotyczy oceny zgodności z prawem § 16 ust. 1 pkt 4 Regulaminu, który stanowi, że do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, a w szczególności psy, należy nie wprowadzanie psów i innych zwierząt domowych na teren Parku Miejskiego przy ul. Kołłątaja w Jasle, skwerów (Św. Antoniego, przy ul. Asnyka i ul. Czackiego), placów zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, terenów rekreacyjnych, terenów szkolnych i przedszkolnych, boisk, w tym boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał Rady Miejskiej Jasła. Z uwagi na fakt, że interes prawny skarżącej zbudowany jest na naruszeniu prawa podmiotowego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. w tym miejscu należy omówić relacje pomiędzy tym przepisem a przepisami u.c.p.g. Sąd w tym zakresie w całości podziela stanowisko NSA wyrażone w przytoczonym niżej wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 3084/17. Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać przepisy w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten zawiera delegację ustawową do ustanowienia aktu prawa miejscowego obejmującego zasady i tryb korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej. Wydanie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo nie istnieją przepisy uszczegółowiające zakres regulacji w ramach ustawowych upoważnień (tak też NSA w wyroku z dnia 14 maja 2015 r. sygn. akt II OSK 862/15, opub. w LEX nr 1796298). Tym samym należy stwierdzić, że podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie zawsze wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna postawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie. Co prawda istnieje w systemie prawnym podstawa prawna do wydawania regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tj., że przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, z późn. zm.) zwanej w skrócie u.c.p.g., nie zawierają delegacji do regulowania zasad wstępu do parku miejskiego właścicieli psów wraz z tymi zwierzętami. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku i reguluje w tym zakresie

obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Tym samym to ww. przepis zawiera ustawową delegację zobowiązującą organy stanowiące gmin do ustalenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe do ochrony przed zanieczyszczaniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, czyli np. parków miejskich. Tym samym skoro odrębny przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Uznanie, że ta sama materia (ten sam przedmiot) może być regulowany na dwóch różnych podstawach prawnych, prowadziłoby to do wewnętrznej niespójności a tym samym i sprzeczności systemu prawa. Uniknięcie takiej sytuacji powinno prowadzić do przyjęcia, że zakres delegacji ustawowej objęty art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wyłącza wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Powołany przepis ustawy o samorządzie gminnym obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Oceniając zgodność zaskarżonego § 16 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. należy stwierdzić, że powołany przepis ustawy zakazuje wprowadzania do aktów prawa miejscowego generalnych zakazów wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych na tereny podlegające wspólnemu użytkowi, czyli także tereny parków miejskich lub ogrodów miejskich, itp. Prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. 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 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 ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że jednoznacznie przyjmowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie pozwala na wprowadzenie zakazu wprowadzania zwierząt na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by 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, opub. w LEX nr 2352608; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 870/17, opub. w LEX nr 2474215; wyrok NSA z 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14, opub. w NZS 2014/6/2; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 153/14, opub. w LEX nr 1527453; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 784/13, opub. w LEX nr 1405115; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 792/13, opub. w LEX nr 1418249; wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 200/15, opub. w LEX nr 1792704). Istotą samorządu terytorialnego jest przekazywanie mu takich zadań publicznych, których wykonywanie wymaga doprecyzowania i dostosowania do lokalnych warunków i potrzeb. Temu właśnie odpowiada delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., zgodnie z którą rada gminy ustala, jakie obowiązki są nakładane na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, celem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Obowiązki te mogą być odmienne w różnych gminach. Natomiast wprowadzenie zakazu wchodzenia z psami do terenów wspólnego użytku nie ma nic wspólnego z nakładaniem obowiązków, ponieważ są one wówczas niepotrzebne. Inny jest cel ustawy o ochronie czystości i porządku w gminach. Z wyłożonych wyżej powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność kwestionowanego § 16 ust. 1 pkt 4 załącznika do zaskarżonej uchwały. Końcowo Sąd stwierdza, że bezspornie Rada Miejska Jasła uchwałą nr XLIX/439/2021 z dnia 27 września 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wprowadzenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła" wprowadziła zmiany dotyczące Rozdziału 6 § 16 ust. 1 pkt 4 uchwały, nadając jej nowe, zmienione brzmienie uwzględniając w całości zarzuty

skargi. Uchwałą tą uznano, iż upoważnienie dla organu stanowiącego dotyczy jedynie 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. Rację ma skarżąca wskazując, że "sam fakt utraty mocy zaskarżonej uchwały w wyniku podjęcia kolejnej uchwały oraz krótki okres jej obowiązywania i niewydanie na jej podstawie decyzji administracyjnej, nie czyni skargi bezzasadnej, ani też nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego, bądź odrzucenia skargi. Taki pogląd wyrażono w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 869/14 oraz z dnia 27 września 2013 r. sygn. akt II OSK 2231/13. wskazując na zróżnicowanie skutków prawnych instytucji stwierdzenia nieważności uchwały od jej wyeliminowania z obrotu prawnego w innych trybach. Stwierdzenie nieważności uchwały rodzi skutek *ex tunc*, co oznacza, że od samego początku akt nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku utraty mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego. Oznacza to bowiem, że przepisy uchwały w okresie jej obowiązywania muszą być traktowane jako wiążące, a więc mogą one być stosowane do sytuacji poprzedzających ich wyeliminowanie z obrotu prawnego i oddziaływać na sytuację prawną podmiotów, które zobowiązane były do ich przestrzegania." Wyrok WSA w Gliwicach z 5 lutego 2015 r., IISA/GI1152/14 "Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że - jak przyjęto w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych - uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę. Sąd administracyjny posiada bowiem uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczeniu o jego wadliwości od chwili jego podjęcia. Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Uchylenie uchwały, nawet wynikające z normy ustawowej, nie ma zaś takiego skutku."- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2013 r. sygn. akt. II OSK 2231/13 "W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalili się poglądy o możliwości zaskarżania nicobowiązujących aktów prawa miejscowego. W okresie swojego obowiązywania i stosowania uchwały takie wywoływały określone skutki prawne, stanowiły źródło wynikających z niej uprawnień oraz obowiązków, co więcej w dalszym ciągu obowiązują w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce w okresie od wejścia w życie do uchylenia. Sąd administracyjny posiada tymczasem uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc o wadliwości od chwili podjęcia. Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, natomiast uchylenie uchwały nie ma takiego skutku" postanowienie NSA z 27.09.2013 r. II OSK 2231/13. Wyrok NSA z 16.03.2012 r" II OSK 16/12, Wyrok WSA w Gliwicach z 16.10.2019 r" II SA/GI 740/19. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94. OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że "uchylenie (bądź zmiana) zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem zaskarżonego wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznanie skargi na tą uchwałę. Ponadto skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie (bądź zmiana) uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia/zmiany". Uchylenie zaskarżonego przepisu uchwały nie czyniło skargi bezprzedmiotową.