



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia wtorek, 11 października 2022 r.

Poz. 3601

**WYROK NR II SA/RZ 198/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE**

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak /spr./ Protokolant starszy sekretarz Eliza Kaplita-Wójcik po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy w Tuszowie Narodowym z dnia 12 marca 2018 r. nr XXVI/261/2018 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stwierdza nieważność § 13 ust. 1 pkt 5 i § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały

## Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Mielcu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała nr XXVI/261/2018 Rady Gminy Tuszów Narodowy (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuszów Narodowy", którą wydano w następujących okolicznościach. Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.c.p.g."), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuszów Narodowy. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 kwietnia 2018 r. nr P-II.4131.2.95.2018 Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność § 6 ust. 3, § 7 ust. 10 zdanie drugie, § 13 ust. 1 pkt 2 i 3, § 14 ust. 3, § 15 ust. 2, § 16, § 17, § 19 i § 20 ww. uchwały. Prokurator w dniu 27 stycznia 2020 r. wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. poprzez: 1) przekroczenie delegacji ustawowej i zobowiązanie w § 13 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały właścicieli nieruchomości do oznaczenia wejścia na posesję, na której znajduje się pies agresywny tabliczką ostrzegawczą, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytkowania, 2) przekroczenie delegacji ustawowej i określenie w § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały zakresu odpowiedzialności osób utrzymujących zwierzęta domowe za zachowanie tych zwierząt, podczas gdy art. 415 i art. 431 ustawy Kodeks cywilny normują odpowiedzialność w akcie rangi ustawowej. Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 13 ust. 1 pkt 5 i § 13 ust. 2. W uzasadnieniu skargi Prokurator stwierdził, że norma kompetencyjna art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje i upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obowiązków i wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Wszelkie więc regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego i przekraczają normę kompetencyjną zawartą w tym przepisie. Tak więc zobowiązując właścicieli nieruchomości do oznaczenia wejścia na posesję, na której znajduje się pies agresywny tabliczką ostrzegawczą, Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. W ocenie Prokuratora również sformułowanie zawarte w przepisie § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały, iż za wyrządzone szkody przez zwierzę odpowiada właściciel - wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem celem regulaminu jest ustalenie takich reguł zachowania, które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt, a nie ustalanie zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt. Zasady odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych określone w kodeksie cywilnym są kompletne i rada gminy nie ma żadnych uprawnień do ich modyfikacji. Reasumując Prokurator stwierdził, że powyższe zapisy uchwały są sprzeczne z przepisami ustawowymi, a sprzeczność ta ma charakter istotnego naruszenia prawa, wobec czego zachodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy podniosła, że zaskarżona uchwała utraciła moc z chwilą wejścia w życie uchwały Nr XII/93/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuszów Narodowy, a zatem skarga jest bezprzedmiotowa. Wojewódzki Sąd Administracyjny 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. 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. już wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie 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 podstawą 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). Jakakolwiek 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. 1. Sąd podziela zarzuty skargi kwestionujące legalność § 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu, który nakłada na właścicieli lub opiekunów psów obowiązek oznaczenia tabliczką ostrzegawczą wejścia na posesję, na której znajduje się pies agresywny. Powołana regulacja nie może stanowić realizacji upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który uprawnia organ gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przez zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść tego przepisu wskazuje bowiem, że Rada Gminy miała kompetencję do określenia obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, dlatego też wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego. Tymczasem § 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu nakłada na

właściciela nieruchomości obowiązek oznaczenia tabliczką ostrzegawczą wejścia na posesję, na której znajduje się pies agresywny, a więc dotyczy obowiązków właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej, a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Powyższe świadczy o przekroczeniu ww. delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (por. wyrok WSA w Gdańsku z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 383/19, publ. CBOSA). 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. Niewątpliwie można uznać, że obowiązek nałożony treścią § 13 ust. 1 pkt 5 Regulaminu chroni przed zagrożeniem lub uciążliwością, na jakie może narazić się osoba znajdująca się w pobliżu obiektu lub też na terenie nieruchomości, gdzie przebywa pies i jest to informacja przydatna, mlec biorąc pod uwagę jedynie te cele nie można jednoznacznie stwierdzić, iż dopuszczalne jest zawarcie takiego postanowienia w treści regulaminu. Zaznaczyć trzeba, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także nałożenie na właściciela psa dodatkowych obowiązków w regulaminie utrzymania czystości i porządku, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. 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". Oznacza to, że postanowienia przedmiotowego regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy - wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 991/17. Abstrahując od powyższego należy również zauważyć, że w kwestionowanym paragrafie posłużono się niejednoznacznym terminem "pies agresywny". Ustalenie zakresu desygnatów takiego zwrotu nie może opierać się na jasnych kryteriach definicyjnych. Nie wiadomo bowiem, kiedy należy danego psa uznać za "agresywnego" i kto miałby dokonać wiążącej ewaluacji w tym zakresie. Przepisy prawa posługują się pojęciem "psa rasy uznanej za agresywną" – art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 111, poz. 724, z późn. zm.), natomiast pojęcie "psa agresywnego" jest niejednoznaczne, nieprecyzyjne i tym samym nie może stanowić podstawy kwalifikacji objęcia obowiązkiem publicznoprawnym. 2. § 13 ust. 2 Regulaminu wskazuje na pełną odpowiedzialność właściciela za zachowanie należącego do niego zwierzęcia. Nie może być wątpliwości, że tak szeroko określony obowiązek, właściwie nieograniczony, nie mieści się w upoważnieniu zawartym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy też przypomnieć, że kwestia odpowiedzialności związanej z utrzymywaniem zwierząt o charakterze cywilnoprawnym została już uregulowana w art. 431 § 1 Kodeksu cywilnego, który stanowi: "Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy". Odpowiedzialność osób trzymających zwierzęta została również uregulowana w Kodeksie wykroczeń, który m.in. stanowi: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany" (art. 77 § 1), a także stanowi: "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 (art. 77 § 2). W konsekwencji należało stwierdzić, że § 13 ust. 2 Regulaminu w części nie realizuje upoważnienia ustawowego - art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., w części zaś - wychodzi poza jego granice, wkraczając w materię już uregulowaną na poziomie ustaw. Przypomnieć należy, że powtarzanie norm zawartych w innych przepisach jest co do zasady niedopuszczalne i oznacza sprzeczność z zasadami techniki prawodawczej - zob. wyrok WSA w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., sygn. II SA/Gd 712/18, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Kr 1297/19. Odnosząc się końcowo do wniosku o umorzenie postępowania, Sąd wskazuje, że będąca przedmiotem skargi uchwała została uchylona uchwałą Nr XII/93/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tuszów Narodowy (ww. uchwała z dnia 25 listopada 2019 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 13 grudnia 2019 r.), co w ocenie Rady powoduje, że postępowanie sądowoadministracyjne stało się bezprzedmiotowe. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się jednak pogląd, który skład orzekający aprobuje, że zwrot normatywny: "stało się bezprzedmiotowe" użyty w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. 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 sądowoadministracyjna. 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. sygn. akt II OSK 2798/15, Baza NSA. Podkreślić trzeba, że skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (*ex nunc*) i przerywa wywoływanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Natomiast w przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego - zob. NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2875/18; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 647 i n. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę - por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r. W 5/94, a także wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04, z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, z 1 września 2010 r., I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10. Powoduje to, że wniosek o umorzenie postępowanie uznać należało za bezzasadny. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części – art. 147 P.p.s.a.