



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 sierpnia 2016 r.

Poz. 5053

**WYROK NR IV SA/PO 62/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 23 czerwca 2016 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 62/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska

WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z siedzibą w Krotoszynie

z dnia 6 maja 2013 r. nr III/11/2013 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr III/11/2013 Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w Krotoszynie (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2014 r. poz. 5695) – w części obejmującej § 7 ust. 3 i § 11 załącznika do tej uchwały;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

## UZASADNIENIE

Pismem z 30 grudnia 2015 r., sygn. akt II Pa 82/15, Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim (dalej jako: "Prokurator" lub "Skarżący") zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę nr III/11/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 6 maja 2013 r. (dalej jako: „Uchwała”) w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w Krotoszynie (zwanego dalej: „Regulaminem”) – zarzucając istotne naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.; dalej w skrócie: „u.c.p.g.”) poprzez nałożenie we wskazanych w skardze jednostkach redakcyjnych Regulaminu obowiązków i zakazów do których określenia Rada nie była upoważniona, w tym:

- nieprawidłowe uregulowanie zasad ustawiania koszy ulicznych oraz odbioru z nich odpadów (§ 7 ust. 2 i 3);
- nieprawidłowe uregulowanie w § 11 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i ust. 2 obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

Z powołaniem się na te zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 7 ust. 2 i 3 oraz § 11 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i ust. 2 zaskarżonego Regulaminu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił, że zaskarżoną uchwałą Zgromadzenie Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” (dalej też jako: „Zgromadzenie Związku”) przyjęło regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w Krotoszynie (dalej też jako: „Związek”), którego unormowania – zgodnie z § 2 Uchwały – w zakresie powierzonych Związkowi zadań zastąpiły regulacje zawarte we wskazanych w tym przepisie regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gmin wchodzących w skład Związku, w tym Kobyлина, Koźmina Wielkopolskiego, Krotoszyna, Rozdrażewa, Sulmierzyc i Zdun.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 maja 2013 r. Nr KN.I-4131.1.304.2013.4 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2013 r. poz. 3714) Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność przepisów § 2 pkt 3 i 5 Uchwały – ze względu na istotne naruszenie prawa wynikające stąd, że gminy Koźmin Wielkopolski i Rozdrażew wcześniej wystąpiły ze Związku, wobec czego Związek nie był uprawniony do podejmowania uchwał w zakwestionowanym zakresie.

Przedmiotowa Uchwała została następnie zmieniona uchwałami Zgromadzenia Związku:

- Nr V/29/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2013 r. poz. 4492), mocą której nadano nowe brzmienie przepisowi § 2 Uchwały;
- Nr XIV/66/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2014 r. poz. 4528). W tym przypadku zmiany objęły treść § 2 ust. 1 pkt 6, § 3 ust. 1-9, § 6 ust. 1 pkt 1-11, ust. 2 pkt 1-3, ust. 3 pkt 1-4, ust. 4 pkt 1-5, § 7 ust. 2 zd. 2, ust. 3, § 10 pkt 1-10, a także uchylono przepisy § 2 ust. 1 pkt 7, ust. 3, § 5 Regulaminu. Zmieniono również numerację przepisów Regulaminu: § 6–§ 12 zastąpiono kolejno numerami § 5–§ 11, a w § 2 ust. 1 pkt 8-13 zastąpiono kolejno numerami 7-12.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 października 2014 r., poz. 5695, został opublikowany tekst jednolity Uchwały.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator – przedstawivszy konstytucyjne i ustawowe wymogi, a także spotykane naruszenia prawa, jakie wiążą się z uchwalaniem aktów prawa miejscowego w postaci regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie – podkreślił, że pomimo ingerencji Wojewody Wielkopolskiego oraz wprowadzonych zmian, zaskarżona Uchwała w dalszym ciągu zawiera przepisy niezgodne z prawem.

Wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. rada gminy jest uprawniona do ustalenia w regulaminie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości i na drogach publicznych. Wskazane uprawnienie rady gminy należy interpretować ściśle, albowiem nie może ona rozszerzać go w dowolny sposób na inne tereny i nakładać dodatkowych obowiązków w tym zakresie na inne podmioty. W tym kontekście regulacje zawarte w § 7 ust. 2 i 3 Regulaminu w brzmieniu ustalonym uchwałą Nr XIV/66/2014 – nakładające obowiązek ustawienia koszy ulicznych na terenach centrów i galerii handlowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych,

oraz wskazujące podmioty odpowiedzialne za ich stan sanitarny, techniczny i porządkowy – wykraczają, zdaniem Skarżącego, poza zakres przyznaných ustawą kompetencji i są niedopuszczalne.

Podobnie analiza przepisów § 11 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 4 oraz ust. 2 Regulaminu w brzmieniu ustalonym uchwałą Nr XIV/66/2014, dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, prowadzi, w ocenie Prokuratora, do wniosku, że obowiązki te zostały uregulowane w sposób nieprawidłowy, z naruszeniem reguł zawartych w art. 4 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.

Skarżący przyznał, że w ramach kompetencji ustalonych ustawą mieści się prawo rady gminy do ustanowienia w akcie prawa miejscowego obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych, jednakże ustalenie w § 11 ust. 1 pkt 3 Regulaminu szczegółowego sposobu [usuwania] tych zanieczyszczeń wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Również unormowania § 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 Regulaminu – nakazujące prowadzenie psa na uwięzi, a psa agresywnego oraz psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu: w nałożonym kagańcu (pkt 4), a także zobowiązujące osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za zachowanie tych zwierząt (pkt 1) oraz do wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności roznoszenia pasożytów, insektów itp. (pkt 2) – wykraczają, zdaniem Skarżącego, poza zakres upoważnienia udzielonego radzie przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a jednocześnie regulują tę materię w sposób odmienny, aniżeli akty prawa powszechnie obowiązujące.

Prokurator podkreślił, że w prawie polskim brak jednolitych przepisów regulujących zasady prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu. W zasadzie kwestie ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast w art. 77 Kodeksu wykroczeń wprowadzono obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia. W ocenie Skarżącego kwestionowane przepisy Regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże 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. Powyższe, zdaniem Prokuratora, narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony, oraz że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych Regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego, tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem przepis § 11 ust. [1] [pkt] 4 nie różnicuje zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie autora skargi za niedopuszczalne należy uznać również wprowadzenie w § 11 ust. 2 Regulaminu przepisu dotyczącego warunków hodowli zwierząt domowych. Upoważnienie ustawowe 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. Wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy przepisu nakazującego hodowcom zwierząt domowych spełnianie wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy w sposób nadmierny ogranicza prawa jednostki i jest niedopuszczalne.

W odpowiedzi na skargę Zarząd Związku uznał skargę w całości.

Na rozprawie w dniu 23 czerwca 2016 r. strona skarżąca podtrzymała wnioski i wywody skargi.

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

Skarga w przeważającej mierze okazała się zasadna.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; w skrócie: „Konstytucja”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie: „CBOSA”) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń „istotnych”, tj. w szczególności 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.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała nr III/11/2013 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w Krotoszynie – w brzmieniu i z numeracją zgodnymi z tekstem jednolitym tej uchwały, ogłoszonym obwieszczeniem nr 1/2014 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” z dnia 28 października 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin uczestników Związku Międzygminnego „EKO SIÓDEMKA” w Krotoszynie (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 04.11.2014 r. poz. 5695).

Należy podkreślić, że w pkt 1 petitum skargi nie zostało wyraźnie określone, czy Uchwała jest zaskarżana w całości, czy tylko w jej określonej części (co do określonych jej przepisów). Jednakże z treści zarzutów (pkt 2 petitum), wniosków (pkt 3 petitum) oraz uzasadnienia skargi jasno wynika, że Prokurator kwestionuje prawidłowość jedynie niektórych przepisów Regulaminu, konkretnie przezeń wskazanych. W konsekwencji tylko w takim zakresie – tj. odnośnie do zakwestionowanych w skardze przepisów: § 7 ust. 2 i 3 oraz § 11 ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 Regulaminu – przedmiotowa Uchwała została poddana merytorycznej kontroli Sądu w niniejszej sprawie; a to z uwagi na istniejące, co do zasady, związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

Jak wynika z części wstępnej zaskarżonej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; w skrócie: „u.s.g.”), § 6 ust. 1 pkt 17 w zw. z § 8 ust. 6 pkt 4 Statutu Związku Międzygminnego "EKO SIÓDEMKA" (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2013 r. poz. 3013) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, z późn. zm.; w skrócie: „u.c.p.g.”). Jest faktem notoryjnym, że Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 03 czerwca 2013 r. (poz. 3780) i zgodnie z jej § 4 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ww. publikacji. Zawarty w niej Regulamin został następnie znowelizowany uchwałą Nr XVI/66/2014 Zgromadzenia Związku Międzygminnego "EKO SIÓDEMKA" z dnia 31 lipca 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 13.08.2014 r. poz. 4528). Nowelizacja ta – poza dokonaną nią zmianą numeracji (zaskarżone przepisy Regulaminu, obecnie oznaczone jako § 7 i § 11, przed ww. zmianą numeracji nosiły pierwotne oznaczenie, odpowiednio: § 8 i § 12) – nie miała jednak znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż znowelizowane przepisy Regulaminu nie zostały objęte przedmiotem zaskarżenia.

Przechodząc do merytorycznej analizy zaskarżonej Uchwały godzi się podkreślić, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W odniesieniu do regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 u.c.p.g.

W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87-art. 94 Konstytucji) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowiącym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. 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 wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej w skrócie: „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP 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 (w skrócie: „TK”) mianem „rudymenatarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK nr 4/A/2004 poz. 36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29).

Jednym ze wspomnianych „rudymenatarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest zasadniczo

zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok WSA z 30.06.2011 r., IV SA/Po 431/11, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 633). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzeń powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Należy podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby (np. w zakresie ustalanych definicji) odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowiony w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tudzież powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

W myśl art. 4 ust. 2 u.c.p.g. – w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej Uchwały, tj. 06 maja 2013 r. – 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 we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych; (b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, (c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi 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 – uw. Sądu];

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 i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy – a na mocy odesłania z art. 69 ust. 3 u.s.g. odpowiednio: zgromadzenia związku międzygminnego – 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 (por. np. wyroki WSA: z 22.01.2009 r., III SA/Kr 756/08; z 30.12.2009 r., II SA/Wr 470/09 – CBOSA).

W świetle cytowanej regulacji art. 4 ust. 2 u.c.p.g. należy więc, co do zasady, podzielić generalny zarzut Prokuratora, że zaskarżone przepisy Regulaminu wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego lub w sposób niedopuszczalny powtarzają, niekiedy z istotnymi modyfikacjami, ustawowe regulacje.

Odnosząc się w sposób bardziej szczegółowy do zaskarżonych przepisów Regulaminu i związanych z nimi zarzutów należy wskazać, co następuje.

#### I. Ad § 7 ust. 2 Regulaminu

Przepisy § 7 (ust. 1–3) zostały zamieszczone w rozdziale 3. Regulaminu zatytułowanym: „Rodzaje i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym”.

W myśl § 7 ust. 2 Regulaminu: „Do ustawiania koszy ulicznych i zapewnienia odbioru zebranych tam odpadów zobowiązani są również właściciele nieruchomości, na terenie których znajdują się centra i galerie handlowe oraz wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Kosze te należy ustawiać przy obiekcie handlowym.”

W ocenie Sądu, wbrew zarzutom skargi, nie doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu delegacji ustawowej – art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Przepis ten upoważnia bowiem radę gminy do określenia m.in. rodzaju pojemników na śmieci (tu: „kosze uliczne”), które zobowiązani są zapewnić dysponenci nieruchomości (wszystkich lub tylko określonego rodzaju – tu: właściciele centrów i galerii handlowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych), a także warunków rozmieszczania tych pojemników (tu: powinność ustawienia ww. koszy „przy obiekcie handlowym”).

Wbrew twierdzeniom Prokuratora nie doszło w tym zakresie do rozszerzenia kompetencji gminy. Prokurator wskazał, że uprawnienie rady gminy określone w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. należy interpretować ściśle. Równocześnie w żaden sposób nie rozwinął tego argumentu i nie uzasadnił, dlaczego uważa, że Zgromadzenie Związku posłużyło się interpretacją rozszerzającą. Zdaniem Sądu w przedmiotowym zakresie nie doszło do rozszerzenia zakresu obowiązku na inne tereny lub inne podmioty, niż te wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Powołany przepis ustawy stanowi o „terenie nieruchomości”, zaś w zakwestionowanej regulacji mowa jest o terenie nieruchomości określonego rodzaju (tj. na których znajdują się centra i galerie handlowe oraz wielkopowierzchniowe obiekty handlowe). Nie sposób w związku z tym uznać, że analizowane postanowienie Regulaminu wykracza poza delegację ustawową, skoro desygnaty użytych w nim określeń zawierają się w zbiorze desygnatów nazw użytych przez samego ustawodawcę (por. wyrok WSA z 06.04.2016 r., IV SA/Po 85/16, CBOSA).

W tym zakresie skarga nie zasługiwała więc na uwzględnienie.

## II. Ad § 7 ust. 3 Regulaminu

Zasadny okazał się natomiast zarzut istotnej wadliwości § 7 ust. 3 Regulaminu. Przepis ten stanowi, że: „Za stan sanitarny, techniczny i porządkowy koszy ulicznych odpowiadają zobowiązani do wyposażenia nieruchomości w kosze uliczne” – i jako taki wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. Ten ostatni przepis nie upoważnia bowiem do określania w regulaminie osób odpowiedzialnych za stan sanitarny, techniczny i porządkowy pojemników służących do zbierania odpadów komunalnych. Kwestie te normują dalsze przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na czele z jej art. 5 ust. 1 pkt 1 in principio, który formułuje zasadę, że to na właścicielach nieruchomości ciąży obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W konsekwencji należy stwierdzić, że we wskazanym zakresie, kwestionowany przepis art. 7 ust. 3 Regulaminu w istocie w sposób nieuprawniony powtarza przywołaną regulację art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

## III. Ad § 11 ust. 1 Regulaminu

Przepisy § 11 (ust. 1 i 2) zostały zamieszczone w rozdziale 6. Regulaminu zatytułowanym: „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe”.

Zgodnie z § 11 ust. 11 Regulaminu osoby utrzymujące psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe zobowiązane są do: (1) zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego, ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt, (2) wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w szczególności: roznoszenia pasożytów, insektów, itp., (3) natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń (odchodów i innych nieczystości) z klatek schodowych, pomieszczeń wspólnego użytku, placów, trawników lub zieleńców, ulic i chodników, pozostawionych przez zwierzę. Uprzątnięcia można dokonać poprzez wrzucenie zanieczyszczeń do pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych, (4) prowadzenia psa na uwięzi, a psa agresywnego oraz psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu – w nałożonym kagańcu, (5) utrzymywania zwierząt domowych na uwięzi i pod dozorem, z wyjątkiem terenów należycie ogrodzonych, uniemożliwiających jego opuszczenie przez zwierzę.

W ocenie Sądu cytowany przepis nie może się ostać w obrocie prawnym już ze względu na istotną wadliwość zawartego w nim wprowadzenia do wyliczenia. Jest ono bowiem wysoce niejasne i rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne, wiążące się z użyciem określenia „inne małe zwierzęta domowe”. W rezultacie bowiem:

□ nie jest jasne, czy przepis ten również odnosi się tylko do „małych” psów i kotów. Literalne brzmienie tego fragmentu przepisu („psy, koty oraz inne małe zwierzęta domowe”) – a także konieczność równego traktowania (art. 32 Konstytucji) osób utrzymujących psy i koty, z jednej strony, oraz utrzymujących „inne zwierzęta domowe”, z drugiej – skłaniałaby do takiej właśnie interpretacji. Otwarte pozostaje jednak wówczas pytanie o celowość takiej regulacji;

□ nie wiadomo gdzie (według jakiego kryterium) na gruncie § 11 ust. 1 Regulaminu przebiega linia podziału pomiędzy „małymi”, a „dużymi” zwierzętami domowymi;

□ nie sposób dociec motywów, z jakich zakres analizowanego postanowienia Regulaminu został ograniczony wyłącznie do osób utrzymujących „małe zwierzęta domowe”. Takie działanie Zgromadzenia nie znajduje oparcia ani uzasadnienia w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., który zobowiązuje radę gminy do określenia w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących „zwierzęta domowe” – lege non distinguente: wszystkie, a nie tylko „małe”. W konsekwencji należy stwierdzić, że § 11 ust. 1 Regulaminu nie wyczerpuje delegacji ustawowej, co stanowi kolejną istotną wadę tej regulacji.

Z powyższych względów oraz wobec tego, że w § 11 ust. 1 Regulaminu wadliwe okazało się już wprowadzenie do wyliczenia, konieczne stało się stwierdzenie nieważności tego przepisu w całości, a nie tylko w zakresie zaskarżonych przez Prokuratora punktów 1-4.

Niezależnie od tego Sąd podzielił szczegółowe zastrzeżenia podniesione w skardze w odniesieniu do ww. punktów.

#### IV. Ad § 11 ust. 2 Regulaminu

W tym przepisie Regulaminu nałożono na hodowców zwierząt domowych obowiązek spełnienia wymogów ustanowionych dla hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy.

Cytowane postanowienie Regulaminu ewidentnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., które wszak dotyczy jedynie ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, i to tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Ponadto przepis ten jest wysoce niejasny. Odsyła bowiem do wymogów ustanowionych dla „hodujących zwierzęta gospodarskie na obszarach wyłączonych spod zabudowy”. Jednakże tak ujęte wymogi nie zostały ustalone ani w Regulaminie, ani w żadnych innych przepisach prawa (por. wyrok WSA z 06.04.2016 r., IV SA/Po 85/16, CBOSA).

Niezrozumiałe jest przy tym traktowanie wskazanych podmiotów („hodujących zwierzęta gospodarskie”) jako jednolitej grupy, której miałyby dotyczyć pewien jednakowy zestaw wymogów, które z kolei dałoby się odpowiednio odnieść do „hodowców zwierząt domowych”. Taka sytuacja oczywiście w praktyce nie występuje. Niewątpliwie bowiem inne są szczegółowe wymogi, jakie należy spełnić w przypadku hodowli np. bydła, a inne dla hodowli drobiu, zwierząt futerkowych czy pszczoł miodnych. Wszystkie zaś te zwierzęta mieszczą się w pojęciu „zwierząt gospodarskich” – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133 poz. 921 z późn. zm.).

W związku z powyższym należało uznać, że § 11 ust. 2 Regulaminu w sposób istotny narusza prawo (por. wyrok WSA z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, CBOSA). Zasadnie podniósł Prokurator, że nastąpiło tu wykroczenie przez Zgromadzenie poza upoważnienie ustawowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.) oraz niedopuszczalne, nadmierne ograniczenie praw jednostki (tu: „hodowców zwierząt domowych”).

Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał, że zaskarżona Uchwała w części obejmującej przepisy: § 7 ust. 3 i § 11 Regulaminu stanowiącego załącznik do tej Uchwały narusza w stopniu istotnym prawo – a przede wszystkim przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. w zw. z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, a także § 115 i § 118 w zw. z art. 143 ZTP – co uzasadniało stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w wyżej określonej części, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. (pkt 1 sentencji wyroku).

Wypada zaznaczyć, że zgodnie z art. 94 ust. 1 in fine u.s.g., przeszkody do wydania takiego rozstrzygnięcia nie stanowił fakt upływu ponad jednego roku od dnia podjęcia Uchwały. Ponadto należy podkreślić, że, mimo wyeliminowania niniejszym wyrokiem ww. przepisów Regulaminu, nie zachodziła potrzeba stwierdzenia nieważności zaskarżonej Uchwały w całości, gdyż, w ocenie Sądu, nawet w tak okrojonej postaci Regulamin może nadal efektywnie funkcjonować w obrocie prawnym.

W pozostałym zakresie – tj. co do żądania stwierdzenia nieważności przepisu § 7 ust. 2 Regulaminu – Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

(-) Sędzia WSA Tomasz Grossmann